



ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN,  
COMERCIO Y FINANZAS  
MAESTRÍA EN AUDITORÍA INTEGRAL

*TEMA: “Investigación sobre la Aplicación de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) en la Asamblea Nacional en el período 2004-2009”*

MAESTRANTE : EDGARD RAMÍREZ LEYTÓN

TUTOR : DR. ISRAEL BENAVIDEZ

Managua, 17 de Noviembre del 2013

## INDICE DE CONTENIDO

CONTENIDO	No. PÁGINA
Introducción .....	1
CAPÍTULO I: Importancia del Problema de Investigación .....	2
1.1.- Antecedentes del Problema de Investigación .....	2
1.2.- Planteamiento del Problema .....	5
1.3.- Justificación del Problema .....	7
1.4.- Objetivo General .....	9
1.5.- Objetivos Específicos .....	9
CAPÍTULO II: Marco Teórico .....	10
2.1.- Conceptos y definiciones elaboradas para fines de la Investigación .....	11
2.2.- Extracto de contenido y definiciones de las NTCI .....	13
2.3.- Extracto de contenido y definiciones del Apéndice I. ....	22
2.4.- Extracto de contenido de la Ley No. 606 Ley Orgánica Poder Legislativo .....	26
2.5.- Extracto de contenido de la Ley No. 625 Ley Orgánica de la CGR .....	28
2.6.- Extracto de contenido de las Normas de Auditoría Gubernamental Nic. ....	32
CAPÍTULO III: Marco Metodológico .....	35
3.1.- Enfoque Cualitativo de Investigación .....	35
3.2.- Definición del Enfoque Cualitativo .....	35
3.3.- Características del Enfoque Cualitativo .....	35
3.4.- Tipo de Investigación .....	37
3.5.- Población y Muestra .....	37
3.6.- Métodos de Recolección de Datos .....	37
3.7.- Análisis de la Documentación Generada a través de la DGAA .....	38
3.8.- Análisis de Informes de la UAI .....	38
3.9.- Análisis de Informes de la CGR .....	39
CAPÍTULO IV: Resultados de la Investigación .....	40
4.1.- Las NTCI en este momento .....	40

4.2.- Reformas a las NTCI	43
4.3.-Proceso Administrativo y Contable del Presupuesto a través de la DGAA	45
4.4.- Procesos desarrollados a través de la División Financiera	49
4.5.- Incumplimiento del objeto de estudio a las NTCI	52
4.6.- Informes de Auditoría de la CGR	55
4.7.- Procesos Desarrollados a través de la Dirección de RRHH	57
4.8.- Procesos Contables y Financieros relacionados	63
4.9.- Auditoría Interna	64
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	68
5.1.- Conclusiones	68
5.2.- Recomendaciones	70
Referencias Bibliográficas	72
Siglas Utilizadas	73

*Managua, 13 de Diciembre del 2013*

**Máster**

**MIGUEL MURILLO**

**CT y PYMES**

**Universidad Politécnica de Nicaragua**

**Su Despacho**

***Estimado Máster Murillo:***

*Por este medio le saludo y le expreso mis deseos de éxitos en sus funciones profesionales.*

*Cumpliendo con sus orientaciones, por este medio le remito disco compacto con el contenido de la Tesis con el nombre “Investigación Sobre la Aplicación de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) en la Asamblea Nacional en el Período 2004-2009”, elaborada por el suscrito a efecto de obtener el Título de Máster en Auditoría Integral, defendida el día domingo 17 de Noviembre del 2013.*

*Adjunto encontrará también la Tesis referida impresa y empastada, conforme sus orientaciones.*

*En espera que la presente sirva para los fines y propósitos que usted estime conveniente, no me queda más que agradecerle la atención brindada a la presente.*

*Atentamente,*

**EDGARD RAMÍREZ LEYTÓN**

**Cc: archivo**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación ha sido inspirado en el quehacer de las Instituciones del Estado como pilares fundamentales del desarrollo de nuestro país. Deseando con esta investigación, por una parte, contribuir a la mejora de la imagen pública de la Asamblea Nacional mediante el conocimiento del desempeño de sus funciones cotidianas y el logro de sus objetivos sociales y por otra, apoyar al fortalecimiento de este Poder del Estado, aprovechando los beneficios que otorgan el conocimiento de la aplicación imparcial y profesional de las leyes y normas vinculadas a su función pública y al cumplimiento de sus obligaciones, en una Entidad de tanta relevancia.

Constituyen una herramienta para los fines antes descritos las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) vigentes, expedidas por la Contraloría General de la República cuyo propósito de su investigación en este Poder del Estado es la caracterización de este instrumento legal y normativo, su observación y aplicación en los procesos administrativos y financieros de la Entidad objeto de estudio, para elevar la eficiencia de su implementación y su influencia en el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios encargados de su ejecución en ese Poder del Estado.

Para fines prácticos, la presentación del proceso de investigación desarrollado, se ha organizado en Capítulos en orden secuencial: el Capítulo I, Importancia del Problema de Investigación; el Capítulo II, Marco Teórico; el Capítulo III, Marco Metodológico; el Capítulo IV, Resultados de la Investigación; y el Capítulo V Conclusiones y Recomendaciones de la Investigación

## **CAPÍTULO I: IMPORTANCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### *1.1.- Antecedentes del Problema de Investigación*

#### *a).- Asamblea Nacional de Nicaragua*

Acorde con la disolución de las anteriores estructuras de gobierno del régimen somocista, la creación de la actual Asamblea Nacional, inició sus funciones legislativas de cara a los cambios democráticos experimentados en el país a fines de la década de los años setenta e inicio de los ochenta, bajo el nombre de Consejo de Estado. Posteriormente su nombre fue modificado en los años ochenta al de Asamblea Nacional, mismo que conserva hasta nuestros días.

El 06 de Febrero del año 2007 mediante publicación de La Gaceta No. 26 la Asamblea Nacional publicó La Ley Orgánica del Poder Legislativo teniendo por objeto normar la organización, funciones, atribuciones y procedimientos de la Asamblea Nacional.

#### *b).- Contraloría General de la República (CGR)*

En fecha 22 de Septiembre de 1979 en La Gaceta No. 16 se publicó el Decreto No. 86 de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional mediante el cual se crea la Contraloría General de la República CGR, sucesora del Tribunal de Cuentas en todas sus atribuciones, funciones y obligaciones, debiendo asumir el control, tenencia y custodia de todos los valores, títulos y documentos que están en poder de dicho Tribunal.

La creación de la CGR fue una de muchas acciones emprendidas por la recién instaurada Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional que a mediados de 1979 se dio a la tarea de reorganizar y transformar las estructuras del Estado de Nicaragua, bajo la visión orientadora del proceso revolucionario iniciado el 19 de Julio del mismo año tras el derrocamiento del régimen de Anastasio Somoza.

Con la desaparición del Tribunal de Cuentas se cerró un extenso capítulo de casi noventa años en el cual este Tribunal dirigió la fiscalización de la gestión pública de nuestro país.

*c).-Las Primeras Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) para el Sector Público*

Como parte de su función fiscalizadora sobre los bienes y recursos públicos la CGR en ejercicio de sus facultades normativas, emitió las primeras NTCI el 15 de Junio de 1995 mediante publicación de La Gaceta No. 121 a fin de que su puesta en práctica permitiera una mayor efectividad sobre la vigilancia de los recursos y bienes del Estado.

La observación de las NTCI debe darse a todos los niveles organizacionales de cada entidad estatal, siendo el propósito fundamental que los servidores públicos a través de sanas prácticas cumplan con sus deberes y funciones y se lleguen a minimizar los riesgos de acciones fraudulentas.

Con la emisión de las NTCI la CGR fija como uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de desarrollo institucional que para enfrentar el desorden tradicional y centenario que ha caracterizado al Estado nicaragüense es necesario tener un marco referencial de actuación sobre la administración, uso y control de los bienes y recursos públicos a través de la promulgación de reglamentos, manuales, normativas y procedimientos de obligatorio cumplimiento en el sector estatal que coadyuven al

fortalecimiento de los sistemas de control, a la eficacia y eficiencia de la administración pública en su conjunto, siendo precisamente en esa dirección que se presentaron las NTCl que por vez primera se promulgaron en nuestro país.

*d).- Las Nuevas Normas Técnicas de Control Interno (NTCl) para el Sector Público*

Las NTCl actualmente vigentes para el Sector Público constituyen si no el principal, uno de los más importantes instrumentos técnicos para el ejercicio de la gestión pública y su evaluación por parte de la CGR.

En ocasión de su expedición mediante publicación de La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004 el Consejo Superior de la Contraloría General de la República CGR argumentó la necesidad de modificar la estructura de control interno para el Sector Público acorde con estándares internacionales sugeridos, imponiéndose la definición e implantación de un instrumento que contribuyera efectivamente al fortalecimiento y transparencia de la gestión pública.

En sus considerandos el Consejo Superior de la CGR justificó la necesidad de modificar la estructura de control interno para el Sector Público, por cuanto las NTCl anteriores no contribuyeron efectivamente a alcanzar los objetivos de calidad y transparencia de la administración pública.

Un elemento novedoso del contenido de las nuevas NTCl es el hecho de que incorpora un modelo de evaluación basado en el Informe COSO de Control Interno, proponiendo una definición única y definitiva del concepto de control interno, para quienes emplean este término en diversos documentos normativos y legales, con el fin de eliminar los errores en su interpretación y aplicación. Así mismo, propone una



estructura de evaluación aplicable a todo tipo de entidad, independientemente de sus particularidades.

El Informe COSO de Control Interno, publicado en Estados Unidos en 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes sobre Control Interno. Plasma los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la Treadway Commission, National Commission On Fraudulent Financial Reporting creó en Estados Unidos bajo las siglas COSO (Committee Of Sponsoring Organizations). (La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004 NTCI-CGR)

### *1.2.- Planteamiento del Problema*

La emisión de una nueva Ley Orgánica, las nuevas NTCI u otra regulación pertinente a la orientación del trabajo administrativo de las instituciones del Estado particularmente en la Asamblea Nacional no significa que sus principales funcionarios y empleados tengan conocimiento de tales leyes o de las implicaciones de su aplicación efectiva o que estos tengan intenciones o posibilidades reales de cumplirlas.

Sin embargo, inherente a los controles internos desarrollados en cualquier organización, existen muchas causas de debilidades en la instauración de sus sistemas de control, su ejercicio efectivo y su productividad, algunas de las cuales pueden ser: que no se cumplan en tiempo y forma por limitadas capacidades profesionales y técnicas del personal vinculado, errores de diseño, inadecuada supervisión y administración, entre otras, que implican riesgos ajenos a las causas intencionales o premeditadas de actitudes negativas, intereses particulares o parcialidad política de los funcionarios que administran y supervisan los sistemas de control gubernamentales.

La búsqueda objetiva respecto de la implementación y ejercicio de las NTCI o su falta en la Dirección General de Asuntos Administrativos de la Asamblea Nacional es el interés exclusivo de la presente investigación, como un medio para obtener resultados que permitan planteamientos y propuestas de valor agregado al trabajo final y concreto de mejoramiento de la calidad del desempeño de la Asamblea Nacional a través de elevar el nivel de calidad de sus sistemas administrativos y la Unidad de Auditoría Interna (UAI) mediante la aplicación de las NTCI como instrumento básico para lograr los objetivos de control interno: administración eficaz y eficiente de los recursos del Estado, confiabilidad de la rendición de cuentas y cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables.

Obviamente, no se puede abordar el cumplimiento de la totalidad de una norma como las NTCI en un estudio exploratorio, por cuanto las mismas constituyen una novedad del sector público, lo que centra la investigación específicamente alrededor del proceso de ajuste de los sistemas de control interno tradicionales hacia el nuevo modelo del informe COSO, al menos, en el cumplimiento de las principales obligaciones establecidas en esta nueva normativa como definición y estructura del Control Interno.

En este sentido, conviene observar el desempeño de un trascendental Poder del Estado y representativo del mismo como lo es la Asamblea Nacional, a la que para fines de la presente investigación llamaremos “objeto de estudio”, en donde además realizaremos algunas indagaciones y analizaremos la incidencia de la aplicación de las NTCI sobre la calidad de las funciones de planificación, organización, ejecución, control y rendición de cuentas de los funcionarios involucrados en tales obligaciones en el cumplimiento de sus responsabilidades, para poder responder a la pregunta:

¿Cómo influyó la implementación de las NTCI basadas en el Informe COSO en la calidad del control interno de la Dirección General de Asuntos Administrativos de la Asamblea Nacional en el período 2004-2009?

### *1.3.- Justificación del Problema*

A la fecha son casi diez años los que han transcurrido de haberse expedido las NTCI para el Sector Público como uno de los más importantes instrumentos de la modernización de las Instituciones del Estado de Nicaragua. No obstante de forma general son poco conocidas y solamente en algunos círculos académicos y profesionales se comenta sobre su existencia pero casi nada acerca de su aplicación en las entidades públicas.

Las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) fueron emitidas en Diciembre del 2004 y por consituir una norma vinculada con un estándar internacional, fomentado y promovido por un organismo de internacional prestigio en materia de fiscalización gubernamental como lo es INTOSAI (Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría), el Informe COSO de Control Interno, el cual es de obligatorio cumplimiento para las entidades del Sector Público de nuestro país conforme lo estableció la CGR mediante su expedición, se convierten en un excelente tema de investigación en función de las particularidades de su conceptualización y promoción dentro de las Instituciones del Estado y en la aplicación efectiva de sus lineamientos operativos en nuestras entidades gubernamentales.

Por tanto,debido a la naturaleza del tema seleccionado y a la trascendencia que implica su investigación, se elige como entidad de estudio a la Asamblea Nacional, dada la representatividad del Estado y la importancia de su función pública y así mismo, por cuanto se desconoce el trabajo administrativo y operativo de este importante Poder del

Estado entorno a la puesta en práctica de las leyes y normas que regulan su funcionamiento y como cumplen sus funcionarios sus responsabilidades inherentes a esas leyes y normas.

Desarrollar una investigación sobre la aplicación de uno de los instrumentos modernos de la administración pública en nuestro país es un paso necesario en pro del fortalecimiento de nuestras instituciones gubernamentales. Indagar sobre su conocimiento y aplicación en un Poder del Estado, analizar la problemática sobre su efectiva implementación o su falta, investigar sus causas, conocer acerca de las evaluaciones realizadas por parte del Ente Rector del sistema de fiscalización pública y analizar los resultados de sus evaluaciones, son tareas necesarias si se desea apoyar efectivamente a nuestras instituciones.

La realización de este trabajo investigativo servirá así mismo al propósito académico de enriquecimiento del pensum universitario de las carreras de la Escuela de Administración, Comercio y Finanzas al integrar la teoría, representada por las NTCl y demás leyes relacionadas, con la práctica real extraída del estudio de casos concretos provenientes de la investigación documental y de campo realizada en ese Poder del Estado, posibilitando con ello la expansión de la visión profesional y la ampliación del conocimiento que alumnos, docentes y terceros interesados tengan sobre el tema.

Se presenta esta propuesta de investigación contando con que servirá para los fines y propósitos estipulados en sus objetivos generales y específicos y como apoyo para trabajos futuros similares dentro o fuera de nuestra Universidad Politécnica.

#### *1.4.- Objetivo General*

Investigar la aplicación de las Normas Técnicas de Control Interno basadas en el Informe COSO en función de la calidad de los procesos administrativos y financieros de la Asamblea Nacional en el período 2004-2009

#### *1.5.- Objetivos Específicos*

- 1.- Describir la implementación de las Normas Técnicas de Control Interno en la Asamblea Nacional y su influencia en la calidad de los procesos realizados a través de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA)
- 2.- Determinar la influencia de la implementación del SIGFA (sistema integrado de gestión financiera y auditoría) en el objeto de estudio en cuanto al cumplimiento de los objetivos del control interno a través de la División Financiera
- 3.- Analizar la aplicación de las NTCl a través de la División de Recursos Humanos
- 4.- Conocer el grado de ajuste de los SA y UAI y de la aplicación global de las NTCl en el objeto de estudio

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

Las NTCI tienen como objetivo fundamentales: propiciar la administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado, la confiabilidad de la rendición de cuentas y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a las instituciones del Estado.

Todas las leyes y normas referidas a continuación están dirigidas a la correcta realización y cumplimiento de las funciones a lo interno de las instituciones gubernamentales. Constituyen un conjunto de instrumentos articulados jurídicamente para lograr con efectividad tanto los objetivos de calidad de la gestión pública como de su apropiada evaluación por parte de la CGR. En este sentido, las NTCI pueden aportar a los objetivos de transparencia, calidad de la gestión pública y la rendición de cuentas de la Asamblea Nacional a través del ajuste de sus sistemas de control interno conforme lo establecen estas normas.

Resulta relevante y es objetivo central de la presente investigación, indagar si debido a la emisión de las NTCI se observó en el período en estudio un incremento de la efectividad y la eficiencia en el desempeño de las funciones operativas, financieras y contables de la DGAA de la Asamblea Nacional y si esta efectividad es producto de la creación de normativas o regulaciones sobre sus Sistemas Administrativos y de la Unidad de Auditoría Interna y si estas normativas están relacionadas con el ajuste de los SCI establecidos en las NTCI

No obstante, la efectiva implementación y aplicación de las NTCI no debe provenir únicamente de la Máxima Autoridad de este Poder del Estado y de sus principales directivos o de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) sino también del conocimiento amplio y sustancial que sobre las mismas Normas y demás leyes de la materia, tengan

los distintos responsables intermedios y empleados de los niveles inferiores, porque todos están obligados al cumplimiento de estas leyes como parte del sector público. Por tanto, conviene aclarar algunos conceptos que serán utilizados en la presente investigación

## *2.1.- Conceptos y Definiciones Elaborados para fines de la Investigación*

Entenderemos como “*Aplicación de las NTCI en la Asamblea Nacional en el período 2004-2009*”, al trabajo de carácter normativo, inductivo y administrativo realizado a través de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) para el ajuste de los Sistemas Administrativos y de la Unidad de Auditoría Interna, acorde con lo estipulado en las NTCI y al ejercicio efectivo de tales sistemas por los funcionarios y empleados de la DGAA y de la Unidad de Auditoría Interna

Denominaremos “*Documentación de Respaldo para el Ajuste de los Sistemas Administrativos (SA) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI)*”, a toda evidencia documental suficiente y adecuada, relacionada con las orientaciones y disposiciones administrativas para el ajuste de los sistemas de control interno, respecto de las operaciones y transacciones realizadas en el período en estudio que fueron generadas en apego al cumplimiento de las NTCI

Llamaremos “*Supervisión*”, a las revisiones al control interno administrativo y financiero por parte de la Unidad de Auditoría Interna y Contraloría General de la República, realizados en función de la verificación del ajuste de los sistemas de control interno de la Asamblea Nacional en cumplimiento de las NTCI

Se entenderá como “*Resultados de Calidad de los Sistemas Administrativo y de la Unidad de Auditoría Interna de la Asamblea Nacional*” a los productos comprobables o

soportados documentalmente de los que puedan determinarse incrementos de calidad sobre los objetivos del control interno: administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado, la confiabilidad de la rendición de cuentas y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables, observables en un alto grado de cumplimiento por parte de funcionarios y empleados de la DGAA y personal de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) en el período en estudio.

Se denominará “*Responsabilidades de la CGR y de la DGAA*” al conjunto de obligaciones señaladas en las NTCl, para el cumplimiento por parte de la CGR y de ajuste de los sistemas administrativos y de la Unidad de Auditoría Interna por parte del objeto de estudio

Entenderemos como “*Normatividad de Respaldo en la DGAA*” a la creación de las normativas internas elaboradas en función del cumplimiento de la Ley Orgánica de la CGR, Ley Orgánica del Poder Legislativo, NAGUN, NTCl y cualquier otra norma creada a lo interno de la DGAA en el período 2004-2009 con fines de aplicación de las NTCl

Denominaremos “*Principios del Control Interno*” al conjunto de atributos morales, éticos, profesionales, operativos y culturales, establecidos en las NTCl como cualidades necesarias indispensables sobre los cuales constituyen los cimientos del control interno

*Definición de Control Interno:* “Es un proceso diseñado y ejecutado por la Administración y otro personal de una Entidad para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de los siguientes objetivos:

- 1.- Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado
- 2.- Confiabilidad de la Rendición de Cuentas
- 3.- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.” (NTCl, Aspectos Técnicos: Definición y Objetivos del Control Interno. La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004)



## *2.2.- Extracto de Contenido y Definiciones de las Normas Técnicas de Control Interno (La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004)*

Las “*Normas Técnicas de Control Interno*”, significan el nivel mínimo de calidad o marco general requerido para el control interno del sector público, que provee las bases para que los sistemas administrativos y las Unidades de Auditoría Interna puedan ser evaluados. (La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004)

I, Obligatoriedad y Compatibilidad de las NTCl.

Las NTCl constituyen el marco de referencia mínimo obligatorio en materia de Control Interno para que el Sector Público prepare los procedimientos y reglamentos específicos para el funcionamiento de sus Sistemas de Administración y las Unidades de Auditoría Interna (UAI).

### 4.- Concepto de NTCl

Las NTCl definen el nivel mínimo de calidad o marco general requerido para el CI del Sector Público y proveen las bases para que los Sistemas de Administración (SA) y las UAI puedan ser evaluados. Mediante la correcta aplicación de las NTCl se alcanzan los objetivos del CI

### 5.- Objetivos de las NTCl

1,- Servir de marco de referencia para diseñar y/o ajustar los SA de cada Entidad y las UAI, lo cual implica la preparación de reglamentos específicos que incorporen estas Normas.

2,- Servir de instrumento para la evaluación tanto del diseño como del funcionamiento de los SA y de las UAI, en función del CI y por consiguiente, suministrar

bases objetivas para definir el grado de responsabilidad de los Servidores Públicos en relación con la aplicación de las Normas

## 2,- Fundamento para el Ajuste de las NTCI

Dentro de los deberes, atribuciones y sanciones, desarrollados en el Título VI de la Ley Orgánica CGR el arto. 154 establece que cada entidad y organismo del Sector Público responde por el establecimiento de su propia política de Control Interno y por la incorporación, dentro de sus sistemas administrativos y financieros de los métodos y procedimientos indispensables para el efecto

De igual forma el arto. 156 establece que "La Máxima Autoridad o el titular de cada entidad y organismo tiene, además los siguientes deberes: 1, Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de los Sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, teniendo cuidado de incorporar el Control Interno dentro de dichos Sistemas, en las áreas de su competencia ... 4, Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General de la República ..."

### Definición y Objetivos del Control Interno

La siguiente definición y otros conceptos generalmente aceptados, proveen los fundamentos de las NTCI: Control Interno es un proceso diseñado y ejecutado por la Administración y otro personal de una Entidad para proporcionar una seguridad razonable con miras a la consecución de los siguientes objetivos:

- 1,- Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado
- 2,- Confiabilidad de la rendición de cuentas
- 3,- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables

*Las Normas Técnicas de Control Interno son:*

Ambiente de Control

Evaluación de Riesgos

Actividades de Control

Información y Comunicación

Supervisión y Monitoreo

(NTCI, Normas Generales. La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004)

3, Incumplimiento de las NTCI

Dentro del Título VI, Capítulo II de la Ley Orgánica correspondiente a Sanciones Administrativas se establece: "Art. 171 Sanción por incorrección. Sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal a que hubiere lugar, serán condenados a multa no menor de un monto equivalente a un mes de salario, ni mayor de un monto equivalente a seis veces su salario mensual y podrán ser además destituidos de sus cargos, los funcionarios o Servidores Públicos que se encuentren en uno o más de los siguientes casos... 5, Permitir, por negligencia o por intención, la violación de la ley o incumplir las disposiciones reglamentarias, los manuales y las normas específicas de las Entidades u Organismos o aquellas de carácter generalmente obligatorio, expedidas por la Contraloría General de la República o por el Ministerio de Finanzas ... 43. No establecer y mantener el Control Interno, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley".

De acuerdo con lo anterior:

1, No ajustar los SA y las UAI a lo previsto en las NTCl es un incumplimiento de la Ley Orgánica y del presente Acuerdo de la CGR

2, La Máxima Autoridad o el Titular de cada Entidad, podrán hacerse acreedores a las sanciones previstas en la Ley Orgánica, por negligencia o intención al no ordenar y cerciorarse de que hayan hecho los ajustes correspondientes de acuerdo con lo establecido en las NTCl, en forma correcta y oportuna. Para la aplicación de sanciones, se tomarán en cuenta el marco de referencia previsto en el Título V de la Ley Orgánica sobre Determinación de Responsabilidades

#### 4,- Responsabilidades

##### 4,1,- Responsabilidades de la CGR

1, Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales. El sistema de control fue establecido por la Ley Orgánica de la CGR y explicado en mayor detalle para la adecuada asimilación del sector público por estas NTCl

2,- Proporcionar asesoría técnica a las Entidades, con respecto a la implantación de las NTCl y materias que le competen

3,- Proporcionar inducción y coordinar la capacitación técnica de los Servidores Públicos de las Entidades para el ajuste a las NTCl

4,- Verificar, mediante el control externo posterior, entre otros, si el sector público ha establecido y tiene en funcionamiento SA y UAI articulados con las NTCl y con la Ley Orgánica

#### 4,2,- Responsabilidades del Sector Público

- 1,- Efectuar los ajustes y diseños necesarios en sus SA y en las UAI a fin de que se articulen a la Ley y a las NTCl
- 2,- Poner en funcionamiento sus SA y constituir o fortalecer las UAI
- 3,- Auto evaluar periódicamente sus SA y las UAI, introduciendo los cambios necesarios para su mejoramiento continuo
- 4,- Facilitar tanto a los auditores internos como a los delegados de la CGR la información que les permita establecer la existencia y funcionamiento de las NTCl en los SA

#### 5,3,- Normas Específicas de Actividades de Control

##### 5,3,4,2,- Controles de Aplicación

Los controles de aplicación están diseñados para las aplicaciones durante su utilización, ayudando a asegurar que el procesamiento sea completo y exacto y que las transacciones estén autorizadas y verificadas

Debe prestarse atención particular a las interfases de aplicación, puesto que ellas a menudo están vinculadas con otros sistemas que a su vez necesitan control, para asegurar que todas las salidas sean correctas y se distribuyan apropiadamente

##### 5,3,5 Control Físico sobre Activos Vulnerables

Deberán establecerse controles para proteger los activos vulnerables ello incluye seguridad para que haya acceso limitado a activos tales como efectivo y otras especies en caja, inversiones, inventarios y propiedad y equipo que pueda ser vulnerable al riesgo de pérdida o uso no autorizado. Tales activos deberán ser periódicamente contados y comparados contra los registros contables y otros registros de control si los hubiere.

### 5,3,6 Indicadores de Gestión

Se deberá implementar una metodología para el control de gestión, la cual se base en la utilización de indicadores de gestión. Mediante dichos indicadores se analizan comportamientos operativos o financieros o se establecen relaciones entre ellos que contribuyen a medir el desempeño de un proceso, programa o proyecto. Mediante esta metodología se conocerá oportunamente e investigarán resultados inesperados o tendencias poco usuales, identificando las circunstancias en las que el desarrollo de los objetivos está en riesgo o no está siendo conseguido

### 5,3,7 Segregación de Funciones Incompatibles

Las responsabilidades clave necesitan ser divididas o separadas entre diferentes personas para reducir el riesgo de error o irregularidad. Esto debe incluir responsabilidades separadas para autorizar, procesar, registrar y revisar las transacciones, así como por el manejo de los activos relacionados. Ningún individuo deberá controlar todos los aspectos clave de un evento o transacción

### 5,3,8 Ejecución Apropiable de las Transacciones

Las transacciones y otros eventos significativos deberán ser autorizados y ejecutados únicamente por personas habilitadas dentro del alcance de su autoridad. Esta es la manera principal de asegurar que solamente se ha iniciado y tramitado transacciones válidas de intercambio, transferencia, utilización, compromiso sobre los recursos y otros eventos.

Las transacciones deberán ser oportunamente registradas para que constituyan una herramienta de importancia para la Administración en el control de las operaciones y en la toma de decisiones. Lo anterior aplica al proceso completo o ciclo de vida de una

transacción o evento desde su iniciación o autorización hasta su clasificación final en los registros contables u otros registros. Adicionalmente, las actividades de control ayudan a asegurar que todas las transacciones están completas y correctamente registradas

#### 5,3,10 Restricciones de Acceso a los Recursos y Registros

El acceso a los recursos y registros deberá estar limitado a individuos autorizados y la responsabilidad por su custodia y utilización deberá ser asignada y mantenida. Deberán hacerse comparaciones de los recursos con los registros contables para reducir el riesgo de errores e irregularidades, uso incorrecto o alteraciones no autorizadas

#### 5,3,11 Documentación Apropiada de las Transacciones y del Control Interno

Todas las transacciones y eventos significativos y en cuanto sea posible las actividades de control, deberán ser claramente documentadas y la documentación deberá estar disponible rápidamente para ser examinada. La documentación es establecida o proviene de las directivas y políticas de la Entidad o de los Manuales de Procedimientos y puede estar en papel o en forma electrónica. Toda la documentación y los registros deberán estar adecuadamente administrados y conservados.

#### 5,5,2,1 Monitoreo mediante evaluaciones separadas utilizando la Auditoría Interna

##### Naturaleza y Objetivos de la Auditoría Interna

La Unidad de Auditoría Interna UAI es una instancia administrativa, asesora de Máxima Autoridad y responsable por la evaluación independiente del diseño y funcionamiento del Control Interno. Dicha unidad deberá organizarse y funcionar conforme a lo previsto en la Sección II de la Ley Orgánica de la CGR.

La UAI es parte integral del SCI de la Entidad y tendrá por objetivos específicos:

- 1,- Establecer que el SCI cumple con los lineamientos de las NTCl, suministrando, cuando aplique, las sugerencias necesarias para que exista concordancia
- 2,- Confirmar el funcionamiento del SCI, verificando que las normas y componentes del Sistema en la práctica se cumplen, suministrando, cuando aplique, las sugerencias necesarias para que se tomen los correctivos relacionados con los incumplimientos identificados

En el anterior sentido la UAI, si bien no reemplaza las responsabilidades de la Máxima Autoridad y sus Ejecutivos, sí contribuye a que el SCI no pierda vigencia y continúe en el tiempo cumpliendo con sus objetivos

#### 1, Eficacia y Eficiencia de las Operaciones

##### a).- Eficiencia

- 1,- Se han establecido normas operacionales para medir la eficiencia
- 2,- Las normas operacionales establecidas son entendibles y están siendo alcanzadas
- 3,- Las desviaciones de las normas operacionales son identificadas, analizadas y comunicadas a aquellos responsables de la acción correctiva
- 4,- Las acciones correctivas han sido tomadas. Las auditorías relacionadas con el uso eficiente de los recursos deben identificar entre otras, condiciones tales como:
  - a,- Subutilización de recursos; b.- Las normas operacionales establecidas son entendibles y están siendo alcanzadas; c.- Procedimientos cuyos costos no son justificados; d.- Sobre o sub empleo de personal



a).- Eficacia

La Máxima Autoridad es responsable de establecer objetivos o programas operacionales, desarrollar e implementar procedimientos de control y obtener los resultados programados. La Auditoría Interna evalúa si los objetivos o programas son compatibles con los de la Entidad y si se cumplen.

Para tal propósito debe:

1,- Proveer asistencia a los Ejecutivos que están desarrollando objetivos, metas y sistemas, al determinar si las suposiciones hechas son apropiadas, si están utilizando la información precisa, segura, actualizada y relevante y si se han incorporado controles adecuados en las operaciones y programas

2,- Verificar que las operaciones o programas están siendo llevados a cabo como se planearon

3,- Establecer que los resultados de las operaciones o programas son consistentes con los objetivos y metas. La evaluación de la eficacia y la eficiencia está íntimamente relacionada con la protección de los activos de la Entidad o de terceros que puedan estar en su poder. Por consiguiente la Auditoría Interna debe:

1,- Revisar las medidas utilizadas para proteger los activos de los diferentes tipos de riesgo tales como aquellos que resultan de robo, incendio, actividades impropias o ilegales y exposición al medio ambiente

2,- Verificar la existencia física y condición de los mismos

2,- Confiabilidad de la Información

La Auditoría Interna debe determinar la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional y de los medios usados para identificar, medir, clasificar y reportar tal información. Sus evaluaciones contribuirán a la calidad y transparencia de la rendición de cuentas.

Los sistemas de información proveen datos para toma de decisiones y para el control y cumplimiento de los requerimientos externos. Por lo tanto, la Auditoría Interna debe examinar los sistemas de información y en forma apropiada cerciorarse si:

- 1,- Los registros y reportes financieros y operacionales contienen información segura, confiable, oportuna, completa, benéfica y concordante con las disposiciones existentes para su preparación
- 2,- Los controles sobre los registros y reportes son adecuados y efectivos
- 3,- Cumplimiento de Leyes y Regulaciones Aplicables

La Auditoría Interna es responsable por:

- 1,- Determinar si los sistemas son adecuados en su diseño.
- 2,- Revisar los sistemas establecidos para establecer el cumplimiento de las políticas, planes, procedimientos, leyes y regulaciones, que podrían tener un impacto significativo sobre las operaciones e informes y determinar si la organización está cumpliéndolas

*2.3.- Extracto del Apéndice I de las NTCl: Actividades de Control Aplicables a los Sistemas de Administración (La Gaceta No. 236 del 02 de Diciembre del 2004)*

#### 1. Organización Administrativa

1, Estructura Organizacional. El Manual de organización deberá incluir como mínimo; Un organigrama autorizado por la Máxima Autoridad en el cual se aprecien visualmente las relaciones jerárquicas o de autoridad, funcionales y de comunicación

2,- La descripción de las funciones para cada cargo existente, las cuales permitan identificar claramente las responsabilidades de cada servidor público

3,- Los requisitos mínimos o el perfil de conocimientos y experiencia que debe reunir cada cargo

4,- Constancia firmada por cada servidor público sobre el conocimiento y entendimiento de sus funciones y responsabilidades

1,2 Delegación de autoridad y unidad de mando

1,4 Gerencia por Excepción

1,5 Gerencia por Resultados : Se establecerá y mantendrá un enfoque conceptual de gerencia por resultados que pueda ser aplicado al conjunto o a una parte de la organización, en concordancia con la planeación estratégica y la programación de operaciones

1,6 Separación de funciones incompatibles : Se deberá tener el cuidado de limitar las funciones de las unidades y las de sus servidores públicos, de modo que exista independencia y separación entre funciones incompatibles como son las de autorización, ejecución, registro, custodia de fondos, valores y bienes y control de las operaciones

1,7 Supervisión: Se establecerá y mantendrá en todos los niveles de mando un adecuado nivel y alcance de supervisión para garantizar el logro de los objetivos del control interno

1.8 Documentos de Respaldo: Toda operación, cualquiera sea su naturaleza que realicen las Entidades públicas, deberá contar con la documentación necesaria que la respalde y demuestre. Dicha documentación deberá contener la información adecuada para identificar la naturaleza, finalidad y resultados de cada operación y para facilitar su análisis

## 2 Administración de los Recursos Humanos

### 1,- Unidad de Admón. de los Recursos Humanos

Toda entidad deberá contar cuando sea necesario, con una unidad especializada en recursos humanos, que cumpla las funciones técnicas relativas a la admón. y desarrollo de personal. Los servidores públicos encargados de esta unidad deben poseer conocimiento sobre las materias laborales, técnicas para reclutar, evaluar y promover el desarrollo del personal, así como para ejecutar las políticas institucionales respectivas

### 2,- Clasificación de cargos, niveles remunerativos y requerimientos de personal

Las entidades establecerán de acuerdo con las normas legales, una clasificación de cargos con los respectivos requisitos mínimos para su desempeño y los correspondientes niveles de remuneración. En la programación de operaciones se determinarán los requerimientos de personal para ejecutar dichas operaciones, lo cual determinará el monto del rubro de servicios personales de su proyecto de presupuesto. Las funciones, tareas y responsabilidades de cada uno de las clases de cargos, serán establecidos por el sistema de Organización Administrativa

### 3.- Selección de Personal

Las entidades seleccionarán su personal teniendo en cuenta los requisitos exigidos en la clasificación de cargos y considerando los impedimentos legales y éticos para el desempeño de los mismos por razones de parentesco u otros motivos

### 5.- Administración Financiera

El sistema de admón. financiera tendrá como propósito el recaudo, cobro de los ingresos, el manejo del financiamiento o crédito público, cuando aplique, el manejo de las inversiones y la programación de los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos

#### 5,4, Documentos de Respaldo, clasificación y autorización de desembolsos

Todo desembolso por gastos tendrá la documentación de respaldo suficiente y con la información que permita su registros de acuerdo al clasificador de gastos vigente y deberá ser autorizado por un servidor público independiente tanto de las actividades de manejo o custodia de los fondos y valores como de las actividades contables o de registro

#### 6,3 Control contable de la ejecución presupuestaria

El sistema de contabilidad de las Entidades deberá proveer un control contable de la ejecución presupuestaria. En cuanto a los gastos deberá registrar las asignaciones presupuestarias, los compromisos adquiridos y contingentes, los gastos devengados y pagos realizados y los saldos devengados no pagados. En cuanto a los recursos o ingresos deberá registrar las estimaciones presupuestarias, los recursos liquidados devengados, los cobros realizados y los saldos por cobrar

#### 6,4 Conciliaciones de Saldos

En toda entidad, servidores públicos de la unidad de contabilidad independientes de la función de registro contable del efectivo, deudores y acreedores, elaborarán conciliaciones de los saldos bancarios, de valores por cobrar y de obligaciones, dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente, con el propósito de revelar errores o transacciones no registradas oportunamente. Igualmente deberán ejecutar conciliaciones periódicas de los registros auxiliares con el mayor

#### 6,5 Confirmación de saldos

En forma independiente se comprobará el movimiento de las cuentas bancarias, de las cuentas por cobrar y de las cuentas por pagar de cada entidad, confirmando directamente con los bancos o terceros sus saldos a cualquier fecha y realizando un corte de las operaciones para tal fin.

#### *2.4.-Extracto de la Ley Orgánica de Poder Legislativo (La Gaceta No. 26 del 06 de Febrero 2007)*

La Ley Orgánica del Poder Legislativo fue aprobada el 26 de Diciembre del 2006 y publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de Febrero del 2007. Entre los órganos auxiliares más importantes de este Poder del Estado se destacan, según su Arto. 84: Son órganos auxiliares de la Asamblea Nacional, los siguientes: 1. La Dirección General de Asuntos Legislativos; 2. La Dirección General de Asuntos Administrativos y 3. La Unidad de Auditoría Interna

Arto. 88 la Dirección General de Asuntos Administrativos será el órgano auxiliar responsable de garantizar a los órganos de la Asamblea Nacional y a los Diputados de la Asamblea Nacional, los servicios materiales y técnicos que fueren necesarios para el

apropiado desempeño de sus funciones. La Dirección General de Asuntos Administrativos está dirigida por un Director General, nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Presidente de la Asamblea Nacional. Tiene las siguientes funciones:

- 1.- Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos que requiera la Asamblea Nacional para su funcionamiento.
- 2.- Celebrar los contratos que demande el buen funcionamiento de la Asamblea Nacional
- 3.- Las demás que determine mediante Resolución Administrativa el Presidente de la Asamblea Nacional o Junta Directiva

El Título Sexto de la misma Ley Orgánica de Poder Legislativo, expresa en su Arto. 181; Normativa Reglamentaria Interna

De conformidad con el artículo 138 numeral 25 de la Constitución Política, en su capacidad autonormadora, la Asamblea Nacional, por medio de su Junta Directiva elaborará dentro de los noventa días de la entrada en vigencia de esta Ley las siguientes normas de régimen interior:

- 1) Normativa de Ética Parlamentaria;
- 2) Normativa para el personal administrativo;
- 3) Normativa para el funcionamiento interno de la Dirección General de Asuntos Legislativos;
- 4) Manual de Redacción de Textos Legislativos; y
- 5) Normativa para el funcionamiento interno de la División General de Asuntos Administrativos.

La Normativa de Ética Parlamentaria será presentada al Plenario, quien las discutirá y aprobará mediante Resolución tomada con los votos del sesenta por ciento de los Diputados. Una vez aprobadas las Normativas, serán publicadas en La Gaceta, Diario Oficial.

*2.5.- Extracto de la Ley Orgánica de la CGR (Decreto No. 625 de Diciembre 1980)*

Título II: Organismo Superior de Control

Capítulo I De la CGR

Arto. 10.- Atribuciones. Son atribuciones de la CGR las siguientes:

2.- Evaluar y fiscalizar la calidad de las auditorías efectuadas por las UAI garantizando su independencia profesional

11.- Evaluar y recomendar las técnicas y mecanismos de control interno incorporados en los sistemas de gestión financiera público

32.- Respecto al control del sistema financiero nacional y demás instituciones, entidades o personas sujetas a su vigilancia, según el primer párrafo del numeral 4 del artículo 5 de esta Ley, tendrá también las siguientes funciones y facultades

Inciso d).- Fiscalizar, por los medios que estime apropiados, las operaciones y actividades de las instituciones financieras para verificar y comprobar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables

Título III: De la Organización de la CGR

Capítulo IV Facultades Normativas

Arto. 32 Políticas. La CGR expedirá las políticas de auditorías gubernamentales, como guía general para las acciones de auditorías que deban llevarse a cabo



Arto. 33: Normas Técnicas. La CGR expedirá las NTCI como disposiciones fundamentales que regularán el control interno de las entidades y organismos del sector público. Expedirá también las normas técnicas de auditoría gubernamental que determinarán específicamente la naturaleza y amplitud de la información que debe ser obtenida por el auditor gubernamental, la calidad de sus labores y la presentación y contenido de su informe, así como los requisitos generales o personales del auditor.

## Capítulo II: Auditoría Gubernamental

### Sección I: Generalidades

Arto. 44. Actividades Comprendidas. La auditoría gubernamental comprende las siguientes actividades:

2. Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, políticas y demás normas aplicables
3. Revisar y evaluar el control interno financiero

El alcance de la atribución mencionada se explica en los artos. 8, num. 1, 10, num.8 y 10, 13,32 y 33 de la Ley Orgánica vigente. Específicamente el Arto. 33 determina la siguiente función de la Contraloría General de la República: " La Contraloría General de la República expedirá las normas técnicas de control interno como disposiciones fundamentales que regularán el control interno de las Entidades y Organismos del Sector Público"

## Título VI: Deberes, Atribuciones y Sanciones

### Capítulo I. Generalidades

Artos. 156 "La Máxima Autoridad o el titular de cada entidad y organismo tiene, además los siguientes deberes: 1, Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de

los Sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, teniendo cuidado de incorporar el Control Interno dentro de dichos Sistemas, en las áreas de su competencia ... 4, Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General de la República ..."

## Título VI. Deberes, Atribuciones y Sanciones

### Capítulo I Generalidades

Arto. 156 -Titular de la Entidad. La Máxima Autoridad o el titular de cada Entidad y Organismo tiene los siguientes deberes:

- 1.- Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de los sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, cuidando de incorporar el control interno dentro de dichos sistemas, en las áreas de su competencia
- 2.- Asegurar el grado de idoneidad del Jefe de la Unidad Financiera
- 4.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por la CGR o por el MIFIC
- 5.- Asegurar el establecimiento y mantenimiento de la unidad de auditoría interna

## Título V: Sistema de Contabilidad Gubernamental

### Capítulo I: Generalidades

Arto. 103. Manuales Específicos. Cada Entidad y Organismo elaborará y mantendrá actualizado su manual específico de contabilidad, que contendrá una descripción documentada de los requisitos y procedimientos contables aplicables. Las Entidades y

Organismos sujetos al uso de los manuales especializados de contabilidad de que trata el Arto. 97 por regla general no requerirán de otros manuales.

Los manuales de contabilidad de las Entidades y Organismos del sector público serán elaborados de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, en coordinación con la CGR y aprobados por la CGR antes de su implantación; su aplicación estará sujeta a evaluación o modificación periódicas. Las reformas se sujetarán al mismo procedimiento

## Título VI. Deberes, Atribuciones y Sanciones

### Capítulo I Generalidades

Arto. 157 -Titular Financiero. El Jefe de la Unidad Financiera o quien haga las veces, tiene los siguientes deberes:

2.- Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno dentro de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y contabilidad

4.- Asegurar el funcionamiento del control interno financiero

5.- Adoptar medidas correctivas para el mejoramiento de los sistemas de administración financiera

11.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias, las políticas y normas pertinentes relacionadas con sus funciones, así como supervisar la labor y la calidad ética y profesional del personal de su unidad

### Sección II: Auditoría Interna

Arto. 58. Manual de Auditoría Interna. Cada unidad de auditoría interna formulará, publicará y mantendrá actualizado un manual de auditoría gubernamental para la Entidad u Organismo, que presente en un solo instrumento una descripción de las

características y procedimientos de auditoría particularmente aplicables a dicha Entidad u Organismo, de tal manera que sin repetir el contenido de los manuales de auditoría publicados por la CGR, los completen en los aspectos específicos propios de la respectiva Entidad u Organismo. Los manuales de auditoría interna serán aprobados por la CGR para que entren legalmente en vigencia y su aplicación estará sujeta a evaluación o modificación periódica.

## Título VI: Deberes, Atribuciones y Sanciones

### Capítulo I: Generalidades

Arto. 161 Jefe de la UAI. El Jefe de la UAI tiene los siguientes deberes:

- 2.- Diseñar y mantener actualizado el Manual de Auditoría Interna
- 3.- Supervisar la calidad técnica de los exámenes efectuados
- 5.- Preservar su calidad técnica y profesional y la del personal a su cargo
- 8.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias, políticas, normas técnicas y todas las demás regulaciones de la auditoría gubernamental

### *2.6.- Extracto de Contenido de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUN)*

*Aprobadas el 11 de Febrero de 1998 publicadas en La Gaceta No. 133 del 16 de Julio de 1998 (Actualizadas en Noviembre del 2008 con base en las facultades de la CGR)*

Postulado Básico No. 1 Control Interno responsabilidad de la Admón.  
Numeral 1.1. "El Titular de la Entidad, junta consejo o comité de dirección y el resto de personal que administra recursos públicos tienen la responsabilidad de diseñar, implementar y mantener los controles internos efectivos para proveer una seguridad

razonable en el logro de las siguientes categorías de objetivos de la entidad:

- a).- Eficacia y Eficiencia en las Operaciones
- b).- Confiabilidad de la Información Financiera
- c).- Cumplimiento de Leyes y Regulaciones aplicables

1.2. La existencia de un sólido sistema de control interno reduce el riesgo de errores e irregularidades y contribuye al fortalecimiento y transparencia de las operaciones

#### NAGUN 2.20-B Comprensión y Evaluación del Control Interno

Los auditores deberán obtener una comprensión suficiente de las actividades de auditoría interna para ayudar a la planeación de la auditoría y al desarrollo de un enfoque efectivo; cuando el auditor tiene intención de usar trabajo específico de auditoría interna deberá evaluar y probar dicho trabajo para confirmar su adecuación para propósitos de la auditoría.

El control interno tiene el propósito de proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos siguientes:

- a).- Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado
- b).- Confiabilidad de la Rendición de Cuentas
- c).- Cumplimiento de Leyes y regulaciones aplicables

2. Obligatoriedad de Rendir Cuentas y Acceso a la Información (Relacionada con el Principio de Rendición de Cuentas NTCI 2.5.6)

2.1 Las personas que administran o custodian recursos de las entidades públicas tienen la obligación ineludible de rendir cuentas en el tiempo y forma, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables

2.2 Los funcionarios y empleados en cumplimiento de su obligación de rendir cuenta deben permitir a los auditores gubernamentales y los servidores públicos que ejercen la labor de auditoría el acceso a la información y proporcionarles sin mayor dilación, la documentación necesaria para evaluar las actividades realizadas En el Acápite 4. Normas de Auditoría Operacional o de Gestión, en la NAGUN 4.10 B relativa a la Comprensión y Evaluación de los Controles Internos Administrativos, Numeral 1 hace referencia a: "1. Los controles internos administrativos en su estructura completa, incluyen los componentes integrados de control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y monitoreo de la entidad, programa, área, actividad a evaluar".

Sobre esto último se debe destacar que no se mencionan en las NAGUN cuales son específicamente los aspectos o criterios sobre los cuales se ejercerá la evaluación de cada uno de los componentes referidos o en que consisten cada uno de ellos.

## **CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO**

### ***3.1.- Enfoque Investigativo Empleado***

El enfoque de la investigación es cualitativo, es decir, centrado en el fenómeno por medio de la observación natural, apreciación subjetiva, basada en la inferencia de los datos de investigación, exploratoria, inductiva y descriptiva, no generalizable a todo el Universo o Población en estudio.

### ***3.2.- Definición del Enfoque Cualitativo de Investigación***

Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Es un conjunto de prácticas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos y ambientes naturales) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas otorguen).

### ***3.3.- Características del Enfoque Cualitativo de Investigación***

El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación. Se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general.

En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, éstas se generan durante el proceso y van refinándose conforme se van recabando los datos. El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados. No se efectúa una medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico.

La recolección de datos consisten en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes. El investigador utiliza técnicas para recolectar los datos como la observación no estructurada, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, interacción e introspección con grupos o comunidades.

El proceso de indagación es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito es reconstruir la realidad tal como lo ven los actores de un sistema social previamente definido. El enfoque cualitativo evalúa el desarrollo natural de los sucesos

El eje central de la metodología empleada, así como de la investigación gira entorno a las nuevas NTCl, iniciando con su emisión el 01 Diciembre 2004 hasta la emisión de la nueva Ley Orgánica de la CGR de Junio 2009, Ley No. 681 debido a que con la emisión de esta nueva Ley se pone fin a mucho contenido de las NTCl vinculado con la anterior Ley Orgánica de la CGR (Decreto Ley No. 625 de Diciembre de 1980)

Siguiendo en orden de prioridad se incluyen en las indagaciones los demás instrumentos vigentes en el mismo período, relacionados con las NTCl, en orden de relación directa e importancia: el Apéndice I de las NTCl, el Decreto Ley No. 625 (Ley Orgánica de la CGR de 1980) la Ley No. 606 Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGÚN), la nueva Ley Orgánica de la CGR (Ley No. 681 de Junio 2009) y las reformas que se han producido sobre estos instrumentos desde la vigencia de las nuevas normas técnicas (Diciembre 2004).

Teniendo como referencia las NTCl, se identificó el contenido que al respecto tenían los instrumentos jurídicos antes referidos y se procedió a equiparlos en tabulación de sistema informático Excel para comparar las similitudes e igualdad de contenido en los aspectos principales de las NTCl o sus discrepancias.



### *3.4.- Tipo de Investigación*

El modelo de investigación practicada fue básicamente de tipo exploratoria y en menor grado, descriptiva, dado que a pesar de la abundante normatividad relacionada con el desarrollo de las funciones públicas, para el caso del objeto de estudio concretamente, no existe información pública disponible respecto a estudios similares independientes a lo interno de la Asamblea Nacional. Los informes de auditoría interna y los que son elaborados por la CGR constituyen el principal componente documental a examinar en la presente investigación.

### *3.5.- Población y Muestra*

El Universo o Población vinculada con la investigación es la Asamblea Nacional en su calidad de Poder del Estado, con todos sus empleados distribuidos en sus dependencias. La Unidad Muestral son las dependencias y departamentos que tienen una vinculación directa de responsabilidad en la aplicación de las NTCl y demás regulaciones vigentes. Estas son: la Dirección General de Asuntos Administrativos, compuesta por la División de Recursos Humanos y la División Financiera y sus respectivas oficinas o departamentos. Además, es parte de la Unidad Muestral la Unidad de Auditoría Interna (UAI).

La Unidad Muestral se clasifica como probabilística simple, o sea que todas las unidades muestrales de la población o Universo tienen la misma probabilidad de ser elegidas y están en las mismas condiciones de ser incluidas en el estudio.

### *3.6.- Métodos de Recolección de los Datos*

Los métodos para la recolección y clasificación de los datos y el trabajo de campo se basan exclusivamente en la revisión documental directa, lectura de las leyes y

normas identificadas, como: NTCl, Apéndice I de las NTCl, Ley Orgánica de la CGR, Ley Orgánica del Poder Legislativo y NAGUN y alguna documentación generada por las oficinas de la Unidad Muestral provenientes de la realidad concreta del trabajo cotidiano en el período en estudio, pertinente a la implementación y aplicación de las NTCl en ese Poder del Estado. En menor grado se hicieron indagaciones respecto del estado actual de algunos procesos de recursos humanos y de la información contable.

El análisis de la información recopilada en el proceso de investigación fue el insumo principal para la elaboración de una Matriz de Análisis en la que se ordenó toda la información considerada como imprescindible para dar respuesta al objetivo general y los objetivos específicos de investigación.

Así mismo, este instrumento permitió saber el valor que adquirieron en el estudio las características definidas, establecer relaciones entre las características, revisar los objetivos específicos y extraer la información para dar respuesta a cada uno de ellos, identificar lo que puede servir como para enfatizar o reafirmar la tesis o proyectar líneas futuras de investigación.

### *3.7.- Análisis de la Documentación Generada por los procesos de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA)*

Por constituir jerárquicamente la dependencia de mayor nivel dentro de la Muestra seleccionada para realizar la investigación y que a su vez se compone de dos divisiones con sus respectivas oficinas, se deduce la importancia de profundizar en el análisis del contenido normativo, regulatorio y las actividades realizadas en función del trabajo cotidiano, la coordinación operativa entre distintas oficinas, las transacciones y procesos desarrollados bajo la visión directriz de la DGAA en la búsqueda de proyección hacia la implementación de las NTCl.

### *3.8.- Análisis de la Documentación Generada por los Exámenes e Informes de la Unidad de Auditoría Interna (UAI)*

Uno de los ejes relevantes de la investigación es la UAI como unidad rectora de la implementación de las NTCl dentro del objeto de estudio. Es la dependencia con más competencia profesional vinculada directamente con la CGR para las acciones de ajustes de los SA y sus propios métodos de trabajo hacia la implementación y evaluación de las NTCl

### *3.9.- Análisis de la Documentación Generada por los Exámenes e Informes de la CGR*

El Ente Rector del sistema de fiscalización y vigilancia de los recursos públicos, es responsable de la expedición y vigencia de las NTCl. Es la entidad más relevante en cuanto a producir evidencias a través del contenido de sus informes, respecto del proceso de ajuste e implementación de las NTCl en las Entidades y Organismos del sector público y particularmente en el objeto de estudio. El análisis del contenido de sus informes de exámenes en la Asamblea Nacional resulta clave para el presente trabajo investigativo

## **CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### *4.1 Las NTCl en este Momento*

A continuación se presenta un breve resumen sobre la aplicación de las NTCl en diversos procesos gubernamentales. Tal es la trascendencia e importancia de las NTCl que estas han sido incorporadas en múltiples estrategias del gobierno central y ha sido motivo de múltiples actividades de promoción, inducción y evaluación en las Entidades y Organismos del sector público, así como el reconocimiento de diversos sectores nacionales, entre los cuales se mencionan los siguientes ejemplos:

“La Oficina de Ética Pública a través de la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Control Previo, para las Entidades del Poder Ejecutivo carácter recurrente y con un fin preventivo, vela por el cumplimiento legal y normativo que regula a la Administración Pública, tomando como referencia la Ley Orgánica de la CGR y las nuevas NTCl: como también las otras leyes que deben observarse, antes y durante la gestión administrativa y financiera de las entidades.” (Informe Anti-Corrupción 2006, pag. 30 publicado en Diciembre 2006 por el Grupo Cívico Ética y Transparencia).

“La Asamblea Nacional realiza seminario de capacitación sobre las NTCl entre personal de las principales Direcciones y áreas de este Poder del Estado.” (El Nuevo Diario. Mayo 2008)

“DGI Realiza Seminario Sobre NTCl. Entre los temas a desarrollar están: Estructura de las NTCl, Marco Legal, Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Marco Constitucional, Alcances de la Ley y Facultades Normativas de las Entidades y Organismos del sector público, entre otros. Jefes, Directores, Administradores de Rentas a nivel nacional de la DGI están siendo capacitados sobre las NTCl.” (La Prensa, 15 de Septiembre 2008.)

“CGR y GTZ firman convenio de apoyo a municipios. La CGR y la Agencia de Cooperación Alemana GTZ suscribieron un Convenio de Ejecución que le da continuidad al Programa de Desarrollo Local y Transparencia Fiscal (PRODELFIS). El Convenio tiene por objeto desarrollar conjuntamente auditorías externas a la gestión municipal de los gobiernos locales, la promoción de los instrumentos de control interno para estimular la creación de Unidades de Auditorías Internas (UAI) en las municipalidades y continuar con la promoción de la participación ciudadana así como el desarrollo del Reglamento Municipal para la aplicación de las nuevas NTCl en coordinación con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).” (El Nuevo Diario. 27 de Junio 2009)

Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local PROGODEL/GTZ Fecha 29 de Septiembre 2009

“El proyecto de implementación de las NTCl en los municipios de Nicaragua ha dado un importante aporte para el desarrollo del sistema de Admón. pública, eficiente y económico en las Alcaldías del país. El proceso impulsado es un esfuerzo conjunto de AMUNIC, CGR, INIFOM, y MHCP con el apoyo de la cooperación técnica alemana GTZ ha fortalecido considerablemente el ambiente de control y transparencia fiscal en 153 alcaldías del país.

Los resultados más visibles son que a Dic. 07 el 98% de los municipios del país han certificado la implementación de las NTCl a la CGR y que el número de UAI ha aumentado de 6 a 32 en todo el país. Estos resultados se deben sustancialmente al esfuerzo coordinado de las instituciones antes mencionadas, así como al apoyo técnico y logístico de las Asociaciones de Municipios departamentales que se han involucrado en las diferentes fases y actividades del proyecto en particular.” Implementación de las NTCl en los municipios de Nicaragua (Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local

PROGODEL/GTZ Fecha 29 de Septiembre 2009 Categoría, Transparencia y Rendición de Cuentas Componente Transparencia y Rendición de Cuentas)

Cabe destacar que actualmente las NTCl guardan mayor relación con la nueva Ley Orgánica de la CGR (Ley No. 681 de Junio 2009) toda vez que se considere que el contenido de la nueva Ley por un lado, eliminó también parte del contenido de las NTCl que reproducía parte de la Ley Orgánica anterior, (Ley No. 625 de 1980) básicamente lo referido en el Fundamento para el Desarrollo de las NTCl, en el Fundamento para el Ajuste de las NTCl, así como el punto Incumplimiento de las NTCl.

Contenido que fue eliminado o reformado de la Ley Orgánica CGR anterior mediante la emisión de la Ley No. 681 de Junio 2009 (Ley Orgánica de la CGR). No obstante, ahora las NTCl guardan más claras similitudes con la nueva Ley Orgánica CGR y las NAGÚN actualizadas en sus Postulados Básicos, como son la definición de Control Interno que aparece en las tres normas.

Sin embargo, otro rasgo característico del Informe COSO que ahora refieren tanto la nueva Ley Orgánica CGR como las NAGUN son sus componentes de evaluación: Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión y Monitoreo.

No obstante, estos componentes apenas se mencionan en las NAGÚN y Ley Orgánica CGR, no se encuentran descritos ampliamente, situación que impide desarrollar sus elementos de evaluación sobre los cuales serán calificadas las Entidades y Organismos del sector público. El único desarrollo observable sobre uno de sus componentes lo representa el componente “Actividades de Control”, que fue desarrollado y emitidos conjuntamente con las NTCl en Diciembre 2004, consistente en

el Apéndice I. Los otros componentes no han sido desarrollados por ninguna norma de las vinculadas con su aplicación.

#### *4.2.- Reformas a las NTCI*

En La Gaceta No. 193 del 10 de Octubre del 2012 se publicó reforma a las NTCI vigentes: "... por cuanto se hace necesario adecuar el Ambiente de Control a la funcionalidad de cada institución del sector público; por consiguiente, se debe actualizar el marco legal establecido en las vigentes NTCI."

#### Marco Legal

Fundamento para el Ajuste de las Normas Técnicas de Control Interno. Dentro de las facultades otorgadas por el Arto. 30 de la Ley No. 681, Ley Orgánica de la CGR, se establece en su párrafo final que, "En el marco de las normas, políticas, regulaciones, reglamentos, disposiciones y demás instrumentos indicados, cada institución del Estado, cuando considere necesario, dictará las normas, las políticas y los manuales específicos para el control de las operaciones a su cargo. La Contraloría General de la República, verificará la pertinencia y la correcta aplicación de las mismas."

Así mismo, en su Arto. 103 "Máximas Autoridades y Titulares", establece que "Los Ministros de Estado y las máximas autoridades de las Entidades de la administración pública son responsables de los actos y resoluciones emanados de su autoridad o aprobados por ellos, expresa o tácitamente; son responsables también por suspender la ejecución de las leyes, por no cumplirlas fielmente a pretexto de interpretarlas". También en el numeral 5 de este artículo expresa que es deber de estos servidores públicos "cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General de la República ....", se concluye que:

1.- El diseño y funcionamiento del control interno de cada Entidad, constituyen deberes de la Máxima Autoridad o el Titular de cada Entidad

2.- La Máxima Autoridad o el Titular de cada Entidad debe cumplir y hacer cumplir lo previsto en las NTCl por constituir una Norma expedida por la CGR. Por consiguiente deberá ordenar y cerciorarse de que se efectúen los ajustes correspondientes en acatamiento de dicha Norma.

3.- Incumplimiento de las NTCl:

Conforme a lo estipulado en los puntos anteriores:

1, No ajustar los SA y las UAI a lo previsto en las NTCl es un incumplimiento de la Ley Orgánica y del presente Acuerdo de la CGR

2.- Para la aplicación de sanciones, se tomarán en cuenta el marco de referencia previsto en el Título V de la Ley Orgánica sobre Determinación de Responsabilidades, en la Normativa de Procedimientos Administrativos para Determinación de Responsabilidades, emitida por el Consejo Superior de la Contraloría General de la República en Sesión Ordinaria Número 686 del 3 de junio del 2010 y en la Normativa para la Graduación en la Imposición de Sanciones Administrativas, emitida por el Consejo Superior CGR en Sesión Ordinaria Número 652 del 1 de Octubre del 2009

Otras reformas se refieren específicamente al punto 5.1.4.2 denominado Comité de Auditoría, referido a la conformación de los Comités de Auditorías en algunos poderes del Estado y Alcaldías



#### *4.3.- Proceso Administrativo y Contable del Presupuesto del objeto de estudio a través de la DGAA*

Emisión de las NTCl e implementación del SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría) en el objeto de estudio

Los hechos iniciales descritos a continuación sirven de base para la descripción de eventos subsecuentes relacionados con el objeto de estudio y que tienen incidencia directa sobre los objetivos de la investigación o producen insumos para la misma.

El año 2004 ocurrieron dos hechos trascendentales independientes entre sí, pero vinculados al objeto de estudio: uno es la emisión de las NTCl en el sector público por la CGR, el otro es la implementación del sub sistema SIUE (Sistema de Unidad Ejecutora) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en la Asamblea Nacional. A partir de la implementación del SIUE se completó mediante sistema informático la tramitación, ejecución y rendición del presupuesto de gastos del objeto de estudio y de otras entidades del sector público. El módulo SIEP (Sistema de Ejecución Presupuestario) tenía ya varios años de estar en funcionamiento en ese Poder del Estado.

Ambos módulos de operaciones pertenecen al Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) cuyo propósito es promover la eficiencia, la transparencia y el control de los procesos financieros de las Entidades del sector público. Instalados los módulos referidos en el objeto de estudio, la información básica de los procesos indicados se manejaría en línea entre el MCHP y la Asamblea Nacional.

El MHCP desembolsaría los fondos mensuales hacia una cuenta de un banco comercial creada especialmente para su manejo, desde la cual posteriormente, la Asamblea Nacional emitiría los cheques de gastos respectivos.

La implementación del módulo SIUE en el objeto de estudio significó un enorme reto para lograr una mejor coordinación operativa entre las distintas oficinas de la División Financiera, puesto que desde su inicio se hizo evidente la dificultad que para los mismos consultores del SIGFA representaba el hecho de que la herramienta no estaba diseñada para aplicar todas las deducciones o registros que reflejaban los documentos contables utilizados en el sistema contable interno del objeto de estudio.

La operación del sistema SIUE básicamente reflejaría una reconstrucción posterior de las operaciones ya generadas por medio del sistema contable interno de la Asamblea Nacional, puesto que el SIUE no brindó la posibilidad de registros directos de ingresos y egresos en ambos sistemas, así como la contabilización de otros registros que reflejaban los comprobantes contables internos.

Debido a lo anterior se propuso que para recuperar en parte la utilidad del SIUE se hicieran coincidir al menos en ambos sistemas de control contable (sistema interno de la Asamblea Nacional y sistema informático del MHCP) los montos netos de los cheques a emitir, obviando el resto de registros de los comprobantes físicos del objeto de estudio. Los consultores del SIGFA estuvieron de acuerdo mientras se solventaban los demás problemas de registros que aún no se podían procesar por medio del SIUE.

Luego de los atrasos de varios meses para lograr operar el sistema se debieron incorporar registros del sistema contable interno en el SIUE (montos netos de cheques emitidos) para que el saldo de banco se aproximara en el SIUE, lo antes posible al saldo real del banco comercial.

Lo anterior resultó en que un cheque emitido por medio del SIUE correspondía a varios o muchos cheques emitidos del sistema físico, o sea, que el monto del cheque del SIUE representaba la sumatoria de varios cheques físicos del sistema interno y así se concluyó el año 2004 año de inicio del SIUE en el objeto de estudio.

Todo este esfuerzo por ajustar las operaciones reales al SIUE se incurrieron a pesar de que previamente se había realizado un período de capacitación al personal de la A.N. involucrado en su operación. No obstante, durante todo el año 2004 no se tuvo conocimiento en el objeto de estudio de la futura implementación de las NTCl en el sector público ni se desarrolló ningún proceso de promoción o divulgación en ese sentido.

Sumado a que no se realizó la debida inducción por parte de la CGR ni a lo interno por la UAI para la implementación de las NTCl, tampoco se generó una normatividad o regulación pertinente a la implementación de las NTCl en la AN lo que por su trascendencia debió constituir el diseño de un plan estratégico por parte de la Máxima Autoridad. Más bien, su expedición y aplicación pasó desapercibida aún en aquellas áreas que debían trabajar bajo su influencia y conducción como son la División de Recursos Humanos y la División Financiera.

En desconocimiento y ausencia de un plan rector para la implementación de las NTCl por parte de la DGAA y UAI, los esfuerzos por dotar a los sistemas de control interno de procesos eficientes en la búsqueda del logro de los objetivos y el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de trabajo, recayó en el período en estudio en la creatividad, disposición e iniciativa de los miembros de la División Financiera y División de Recursos Humanos y en menor grado a través de las recomendaciones provenientes de los informes de la UAI.

El día 27 de Enero del 2007 en reunión entre el DGAA y los Responsables de Oficinas de la División Financiera se fueron señalados varios problemas de operatividad y se hicieron algunas propuestas concretas para su solución para los diversos inconvenientes de control interno de la División de Finanzas, específicamente los siguientes:

- 1.- Autorización de programa de pagos semanales para distintos conceptos por cada día específico de la semana
- 2.- Autorización de programa y procesos de pagos de diversos conceptos salariales distribuidos entre varios días de la semana que corresponda el pago
- 3.- Se le hizo ver al DGAA la necesidad de cumplir una función educativa con el personal de la A.N. debido a que la calidad del personal se había deteriorado por la incorporación de una gran cantidad de personas sin cumplir los procedimientos establecidos para la selección y ubicación de personas en las distintas dependencias de la Entidad. Se hizo ver que tales acciones eran compatibles con lo establecido por las NTCl pero que significaría un compromiso serio de la Autoridad Superior del Parlamento como la implementación de un Código de Ética.

Durante el año 2007 y aún desde el 2006 esa fue la única reunión realizada entre el DGAA y los Responsables de Oficina de la División Financiera y tampoco dio respuesta a las propuestas de mejoría planteadas para incrementar el orden y la eficacia y eficiencia en las operaciones de pagos de salarios en el área de caja y las demás propuestas de trabajo hechas en esa oportunidad acordes con las NTCl y el Apéndice I, específicamente en los puntos 1 y 2 del Apéndice I de las NTCl, referidos a la Organización Administrativa y a la Administración de los Recursos Humanos.

Debido a la nula receptividad del DGAA en cuanto a las propuestas concretas realizadas y la no implementación de ninguna solución de su parte respecto a los problemas manifestados se comprobó el desconocimiento de la obligación de realizar los ajustes a los controles internos conforme lo señalaban las NTCl.

El incumplimiento del DGAA para no ajustar los controles internos conforme lo establecido en las NTCl al no considerar la realización de ningún esfuerzo por implementar el contenido de las NTCl y Apéndice I en las actividades y procesos desarrollados a lo interno de la División Financiera y División de Recursos Humanos, concuerda con la falta de documentación de Respaldo para el Ajuste de los Sistemas Administrativos (SA) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del objeto de estudio.

#### *4.4.- Procesos Desarrollados a través de la Dirección Financiera*

El mes de Abril del 2005 se propuso al Director Financiero de la AN que para eliminar las distorsiones de saldos del banco comercial y el saldo del banco del SIUE, creadas por la reconstrucción posterior en el SIUE de las transacciones realizadas por medio del sistema contable interno, se elaboraran y remitieran conjuntamente tanto los documentos físicos de las solicitudes de cheques con los documentos del SIUE correspondientes a fin de emitir simultáneamente el cheque físico y el cheque virtual del SIUE, imprimiendo ambos documentos para sus firmas respectivas, eliminando con este procedimiento la distorsión del saldo de banco de ambos sistemas.

La anterior propuesta permitiría mejorar también el dominio sobre el seguimiento de las rendiciones pendientes ante el MHCP, mejorar la coordinación entre las oficinas de la División Financiera y el trabajo en equipo, en cuanto a la tramitación, manipulación y flujo de documentos.

Sin embargo, la propuesta no fue atendida por el Director Financiero y se continuo trabajando separadamente en ambos sistemas durante todo el año 2005.

Esta propuesta de llevar registros simultáneos paralelos en ambos sistemas, fue nuevamente realizada en Diciembre del 2005 al Director Financiero lo que se puso en práctica a partir del mes de febrero del 2006 con los consiguientes efectos positivos sobre la calidad de los objetivos del informe COSO ya descritos.

No obstante, como se observa en este caso y en otros más adelante que la falta de incorporación de registros oportunos en el SIGFA fue señalada en hallazgos de auditoría de la CGR varios años más tarde, entidad que recomendó en su oportunidad realizar los registros adecuados en el momento oportuno.

Para la implementación del SIUE el MHCP realizó varias capacitaciones inductivas en el año 2003 previo a su instauración. En el caso de la implementación de las NTCl, la CGR no impulsó capacitación alguna y por su parte la AN no realizó tampoco ninguna actividad de promoción, divulgación o inducción para poner en práctica el contenido de las NTCl y su apéndice I aplicable a las Actividades de Control.

Es de hacer notar que en más de una ocasión, tanto el DGAA y el Responsable de la División Financiera no percibieron la conveniencia de ajustar su desempeño a lo estipulado por las NTCl, así como tampoco aprovecharon los beneficios de incorporar a la administración financiera su contenido y su Apéndice I y explotar al máximo el SIGFA, evidenciando una debilidad de conocimiento de los términos de aplicación expresamente definidos en estas herramientas.

No obstante, lo anterior no significa la ausencia de controles internos efectivos en muchos casos coincidentes de previo con lo establecido tanto en las NTCl como en su Apéndice I.

Es relevante reconocer para efectos de la investigación que la implementación del SIUE en la AN vino a incrementar de forma importante la eficiencia de los procesos relacionados con las operaciones y transacciones financieras por medio de la exigencia de llevar registros paralelos oportunos para los ingresos y los desembolsos tanto en los cheques físicos reales como por los virtuales generados desde el SIUE y en cuanto al control de los documentos físicos para soportar las rendiciones ante el MHCP que varios años antes significaban grandes problemas de extravío, descontrol y desorden en la manipulación de estos documentos.

Por otra parte, vino a incrementar el control y la calidad en la rendición de fondos del presupuesto ante el MHCP, mediante la exigencia de rendir fondos a través del SIGFA para poder solicitar y aprobar fondos del siguiente mes o trimestre.

Se puede decir que inesperadamente para fines de la presente investigación, la implementación del SIUE en el mismo año de emisión de las NTCI vino a convertirse en un generador de calidad de los sistemas de control interno del objeto de estudio.

No se puede asegurar sin embargo, la misma cualidad por parte de las NTCI sobre los sistemas administrativos y de la Unidad de Auditoría Interna puesto que por su falta de promoción y divulgación se desconocieron en un alto grado a lo interno de la Asamblea Nacional en el período en estudio.

No obstante que tampoco se desarrolló un proceso de promoción, divulgación y aplicación de las NTCI durante los años del 2004 al 2007 las transacciones y operaciones realizadas a lo interno de la DGAA contaban ya con un marco de control interno basado no solo en las primeras NTCI sino también en diversos mecanismos de control implementados conforme las experiencias de años anteriores que sugerían por sí

mismos la creación de controles apropiados y otros, atendiendo a las recomendaciones hechas por la Unidad de Auditoría Interna a través de sus exámenes realizados.

La emisión de las NTCl supone un hecho trascendental desde el punto de vista técnico en la administración pública. Sin embargo, no se percibió en el objeto de estudio en el momento de su establecimiento ni posteriormente, un nivel de atención adecuado a la importancia que este instrumento representa para la calidad de la gestión pública eficiente y transparente, en apego al marco jurídico establecido para las Entidades y Organismos del sector público.

Para la presente investigación que la CGR como Ente Rector y la UAI a lo interno de una entidad tan relevante como la Asamblea Nacional no hayan realizado ninguna actividad previa o posterior tendiente a lograr la efectiva implementación de las NTCl, sí constituye un hecho que hay que destacar pero del cual no se pueden explicar los motivos por los cuales estas entidades no realizaron ningún esfuerzo proporcional a la trascendencia de su implementación.

#### *4.5.- Incumplimiento del objeto de estudio a las NTCl (La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre 2004)*

De lo antes citado se puede determinar que se presenta incumplimiento a las responsabilidades de la DGAA como parte del sector público y de la CGR como organismo rector del sistema de fiscalización respecto a obligaciones señaladas en las NTCl y definidas en el marco teórico para el presente estudio (páginas Nos. 16 y 17). Así mismo, se incumplen con los principios del control interno, también conceptualizado en función de los objetivos de investigación y demás conceptos del marco teórico. Por último, se incumple la deficiencia de normas técnicas y sus objetivos conforme el informe COSO, puesto que en los casos antes citados, se pone de manifiesto el detrimento



sobre la administración eficaz y eficiente de los recursos, la confiabilidad de la rendición de cuentas y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables al objeto de estudio ante la falta de acciones tendientes a promocionar, capacitar e implementar las NTCl.

Al respecto, las NTCl expresan: "Dentro de los deberes, atribuciones y sanciones, desarrollados en el Título VI de la Ley Orgánica CGR el arto. 154 establece que cada entidad y organismo del Sector Público responde por el establecimiento de su propia política de Control Interno y por la incorporación, dentro de sus sistemas administrativos y financieros de los métodos y procedimientos indispensables para el efecto

De igual forma el arto. 156 establece que "La Máxima Autoridad o el titular de cada entidad y organismo tiene, además los siguientes deberes: 1, Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de los Sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, teniendo cuidado de incorporar el Control Interno dentro de dichos Sistemas, en las áreas de su competencia ... 4, Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General de la República ..."

Así mismo, se incumple la definición de control interno según el informe COSO

#### Definición y Objetivos del Control Interno

Control Interno es un proceso diseñado y ejecutado por la Administración y otro personal de una Entidad para proporcionar una seguridad razonable con miras a la consecución de los siguientes objetivos:

- 1,- Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado
- 2,- Confiabilidad de la rendición de cuentas
- 3,- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables

(NTCI.Título II Aspectos Técnicos, numeral 1 Definición y objetivos del control interno)

### 3, Incumplimiento de las NTCI

Dentro del Título VI, Capítulo II de la Ley Orgánica correspondiente a Sanciones Administrativas se establece: "Art. 171 Sanción por incorrección. Sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal a que hubiere lugar, serán condenados a multa no menor de un monto equivalente a un mes de salario, ni mayor de un monto equivalente a seis veces su salario mensual y podrán ser además destituidos de sus cargos, los funcionarios o Servidores Públicos del sector público que se encuentren en uno o más de los siguientes casos... 5, Permitir, por negligencia o por intención, la violación de la ley o incumplir las disposiciones reglamentarias, los manuales y las normas específicas de las Entidades u Organismos o aquellas de carácter generalmente obligatorio, expedidas por la Contraloría General de la República o por el Ministerio de Finanzasl ... 43. No establecer y mantener el Control Interno, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley".

De acuerdo con lo anterior:

- 1, No ajustar los SA y las UAI a lo previsto en las NTCI es un incumplimiento de la Ley Orgánica y del presente Acuerdo de la CGR
- 2, La Máxima Autoridad o el Titular de cada Entidad, podrán hacerse acreedores a las sanciones previstas en la Ley Orgánica, por negligencia o intención al no ordenar y

cerciorarse de que hayan hecho los ajustes correspondientes de acuerdo con lo establecido en las NTCl, en forma correcta y oportuna.” (NTCl:Título I Marco Legal, numeral 2,- Fundamento para el Ajuste de las NTCl)

#### *4.6.- Informes de Auditoría de la Contraloría General de la República (CGR)*

Informe de la CGR sobre Auditoría Financiera y de Cumplimiento del Estado de la Ejecución Presupuestaria efectuada por la Asamblea Nacional por el período del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2005 dirigido al Presidente del Parlamento por el Director General de Auditoría de la CGR

Entre los Objetivos General y Específicos del Examen de Auditoría no se evidencia ninguna actividad de evaluación sobre el cumplimiento del Ajuste de los SCI a efecto de implementar las NTCl en ese Poder del Estado y así mismo, tampoco se observa en el contenido del desarrollo de los hallazgos ningún comentario o hecho descrito por los auditores referido al mismo efecto. Por tanto, puede decirse que no se produce por parte de la Auditoría Externa de la CGR en sus exámenes, documentación de Respaldo para el Ajuste de los Sistemas Administrativos (SA) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del objeto de estudio

Presentados de forma resumida los principales atributos de sus hallazgos de control interno, los auditores de la CGR señalan:

Hallazgo.- La Asamblea Nacional efectuó erogaciones en los rubros de Personal Contratado para Asesorías y/o Consultas (132) por los meses de enero , febrero, marzo, mayo, agosto y septiembre al igual que el rubro de Primas y Gastos de Seguros (253) por el mes de mayo, cuyos pagos no aparecen reflejados en el reporte de ejecución mensualizada del presupuesto en los meses que se hicieron efectivos esos pagos, sino que aparecen reflejados en meses posteriores a dichos desembolsos.

La causa fue la inobservancia de parte de los funcionarios de la Asamblea Nacional a esta norma de control, teniendo como efecto no permitir presentar una información de la situación financiera lo suficientemente confiable por mes y no se puede determinar los montos de los egresos correspondientes a cada mes por renglón. Por tanto, la CGR recomendó a la Asamblea Nacional ingresar de forma oportuna la información de sus ingresos y gastos al SIGFA para que pueda contar de forma eficaz con un informe de ejecución mensualizada

El Director Financero justificó el problema porque en el año 2005 el Sistema SIUE no se trabajaba de una manera correcta, procediendo a incorporar la información a lo interno posteriormente a las operaciones reales realizadas

Hallazgo.- Pago de Préstamo Bancario a Bancentro. La Asamblea Nacional pagó al Banco de Crédito Centroamericano S.A. (BANCENTRO) la suma de CS3.063,521.97 (Tres Millones Sesenta y Tres Mil Quinientos Veintiún Córdoba con 97/100) en concepto de cancelación de préstamos que se hiciera en el año 2004 para el pago del complemento de las asignaciones económicas y acreditaciones de los diputados suplentes y compromisos de pagos adquiridos por esta institución

La causa fue que Asamblea Nacional recurrió a la banca privada para realizar préstamos en el año 2004 debido a que ejecutó su presupuesto y no existían los suficientes recursos presupuestarios para el pago de sus obligaciones, entre ellas las asignaciones económicas a diputados suplentes, teniendo como efecto la violación de la Ley de Presupuesto del año 2004 (Arto.7) además de que se está incumpliendo lo dispuesto en la Ley de Régimen Presupuestario, Ley No. 51 en su arto.29 en especial las que establecen límites máximos a gastar

En fecha 30 de Marzo del 2007 el Director General de Auditoría de la CGR dirigió al Presidente de la Asamblea Nacional, Informe Sobre el Cumplimiento de Leyes, Normas y Regulaciones Aplicables en Informe de Auditoría al Estado de la Ejecución Presupuestaria efectuada por la Asamblea Nacional, durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre del 2005.

Como una observación al Informe de la supervisión practicada Sobre el Cumplimiento de Leyes, Normas y Regulaciones Aplicables para fines del presente estudio, se determinó que la CGR al elaborar detalle de las leyes y normas aplicadas en su examen, las describe identificando con algunos atributos de las mismas, pertinentes al examen realizado, pero no incluyó en ese detalle como una norma destacable, las NTCl y su Apéndice I que por las operaciones y transacciones realizadas tienen una más cercana vinculación con la información examinada por la CGR, lo que hace observar así mismo que el informe referido no incluye información de examen respecto a los ajustes a los SIC que deberían estarse llevando a cabo en la Asamblea Nacional.

Por lo que nuevamente se observa y confirma que no se genera documentación de respaldo para el ajuste de los Sistemas Administrativos (SA) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del objeto de estudio a través de los Informes de Auditoría de la CGR revisados

#### *4.7.- Procesos Desarrollados a través de la Dirección de Recursos Humanos*

##### **Incumplimiento en la Aplicación del Apéndice I de las NTCl**

Durante el período en estudio y específicamente el año 2006 se observó en el objeto de estudio un incremento extraordinario de personal distribuido en distintas nóminas de pago y áreas de la Asamblea Nacional, sin aparente restricción o limitaciones presupuestarias para su contratación.

A este respecto, surgen algunos hechos evidentemente contradictorios al establecimiento de regulaciones apropiadas al efecto de la implementación de las NTCl en este Poder del Estado, particularmente en la Dirección General Asuntos Administrativos, como lo es la excesiva contratación de personal ubicado en distintas áreas administrativas con impacto de sobre cargo de personal en la Nómina de la institución.

Esta situación generó en el período 2005-2007 desorden administrativo, financiero y operativo a lo interno de la entidad con incidencia sobre los sistemas de control interno que hasta fines del año 2007 continuaban ejerciéndose de manera tradicional, sin la adopción del nuevo modelo del Informe COSO establecido por las nuevas NTCl.

La información más completa respecto del incumplimiento de la Asamblea Nacional a lo establecido en el Apéndice I de las NTCl se evidencia en informe de Auditoría Especial dirigido al Director Financiero por el Auditor Interno de la Asamblea Nacional con fecha 07 de junio del 2007 realizado al área de Nómina para determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, políticas y demás normas aplicables respecto a la contratación de personal, reajustes salariales, nivelaciones y modificaciones presupuestarias comprendidas en el período del 01 de Julio al 31 de Diciembre del 2006.

El auditor interno de la Asamblea Nacional al describir los hallazgos encontrados en la supervisión del Presupuesto del 2006 relacionado con la sobre contratación de personal y que se presentan a continuación de forma resumida, expuso lo siguiente:

“No. 1: Cantidad de Asesores Externos en este segundo semestre mantiene un exceso porcentual del 108% al terminar el segundo semestre del 2006. La causa fue que las Instancias Administrativas de la Asamblea Nacional sobredimensionaron las

contrataciones de Asesores Externos durante este primer semestre del 2006 y se mantuvo ese volumen durante éste segundo semestre, al no haberse ajustado con los cargos establecidos en la programación presupuestaria para el año 2006. El efecto económico total demás a lo presupuestado en el semestre es de CS1.880,131.70 (Un Millón Ochocientos Ochenta Mil Ciento Treinta y Un Córdobas con 70/100)

No. 2: Personal de Planilla Interna en segundo semestre del 2006 mantuvo en promedio 83 (Ochenta y Tres) plazas más a los cargos programados en el Presupuesto del 2006 siendo su causa que en las Instancias Superiores no hubo una adecuada coordinación para la contratación del personal de Nómina Interna, al haberse contratado en el primer semestre del año personal excediéndose a la cantidad y monto presupuestado y con las debilidades en las aprobaciones mencionadas en nuestro informe especial que sobre este mismo rubro efectuamos del 01 de Enero al 30 de Junio del 2006, causando un efecto de gasto excedido al presupuesto de CS4.886,066.35 (Cuatro Millones Ochocientos Ochenta y Seis Mil Sesenta y Seis Córdobas con 35/100) que en términos relativos correspondió a un exceso del 130.3 % al valor presupuestado.

No. 3: Costos de Planillas de Servicios en segundo semestre por CS1.106,420.60 no presenta partida presupuestaria en programación de gastos personales. Su causa fue debido a que las instancias superiores de la Asamblea Nacional mantuvieron durante este segundo semestre del 2006 el volumen de contrataciones de personal de la denominada Planilla de Servicios la cual pasa en el mes de Julio del 2006 a 22 plazas, debido al traslado de personal a Planilla Interna y Fiscal y luego adicionan cuatro cargos más a fin de completar necesidades de personal administrativo o de servicios varios y no se ajustaron a que los cargos de Planilla de Servicios no estaban proyectados en la programación presupuestaria para el año 2006. El efecto fue de un total que afectó el

rubro de presupuesto de servicios personales en CS1.106,420.60 (Un Millón Ciento Seis Mil Cuatrocientos Veinte Córdoba con 60/100)

No. 4: Exceso de CS3.276,710.35 en ejecución de gastos de salarios, INSS e INATEC en planillas fiscales con respecto al total presupuestado para el segundo semestre del 2006 teniendo como causa un excedido en el acumulado de estas aplicaciones en cuanto al monto total que presentaba la programación presupuestaria para estos incrementos de reajustes y nivelaciones y se mantiene su incidencia en la ejecución para éste segundo semestre del 2006 con un efecto total de exceso en éste período examinado de CS3.276,710.35 (Tres Millones Doscientos Setenta y Seis Mil Setecientos Diez Córdoba con 35/100).

No. 5: Déficit Presupuestario en el Rubro de Servicios Personales por CS21.131,419.99 Córdoba como producto del exceso en las contrataciones de personal y aplicación de aumentos y nivelaciones salariales autorizados

Causa: Las Instancias Superiores de la Asamblea Nacional sobredimensionaron las contrataciones de empleados en la Nómina Interna de Servicios de Asesores Externos y de Nómina Fiscal durante el inicio del primer semestre del año 2006 manteniendo ese volumen durante el segundo semestre, al no haberse ajustado con los cargos y montos establecidos en la programación presupuestaria para el año 2006. También determinamos que no se ejerció el adecuado control presupuestario conforme las bases de proyección del presupuesto determinadas para el 2006

Efecto: Se determina que en la ejecución presupuestaria del Primer y Segundo Semestre del año 2006 presenta un exceso al presupuesto autorizado en el rubro Servicios Personales hasta por un monto de CS21.131,419.99 (Veintiún Millones Ciento Treinta y Un Mil Cuatrocientos Diecinueve Córdoba con 99/100)."



Informe de Auditoría Especial (07 de junio del 2007) realizado al área de Nómina por el período del 01 de Julio al 31 de Diciembre del 2006.

En las supervisiones de auditoría referidas no se observó ningún efecto derivado de la implementación o el ajuste de los sistemas de control interno a lo establecido por las NTCI que indicara que tales procesos se encontraban en desarrollo o estaban siendo transformados a lo interno de la Asamblea Nacional debido a la implementación de las NTCI y el Apéndice I

O sea, que en este caso, no se producen resultados de calidad de los Sistemas Administrativo y de la Unidad de Auditoría Interna de la Asamblea Nacional, no se perciben productos comprobables o soportados documentalmente de los que puedan determinarse incrementos de calidad sobre los objetivos del control interno: administración eficaz y eficiente de las operaciones, confiabilidad de la rendición de cuentas y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones aplicables

Es de hacer notar que el Auditor Interno en sus diversos hallazgos producto de la supervisión practicada solamente identifica y utiliza en ciertos hallazgos pocos puntos del Apéndice I de las NTCI para referir la infracción cometida, pudiendo ampliar aún más sus argumentos. Así mismo, el Auditor Interno no describe el estado de obligación de la dirección superior para la implementación y cumplimiento efectivo de las NTCI y su Apéndice I conforme lo establecen las mismas NTCI.

En un informe de fines del 2007 enviado por el Director General de Asuntos Administrativos al Presidente de la Asamblea Nacional, relacionado con la magnitud del desorden administrativo y el exceso en las contrataciones de personal en ese Poder del Estado, se destaca en el punto IV Ordenamiento de los Recursos Humanos, lo siguiente:

“1. Nóminas: Al comenzar el año se contaba con seis nóminas: Nómina Fiscal, Nómina Interna, Nómina de Diputados Suplentes, Nómina de Complemento Salarial, Nómina de personal con contrato de servicios y Nómina de Asesores Externos. Exceptuando la nómina fiscal, todas las demás no estaban presupuestadas, razón por la cual se pagan con fondos operativos mensuales, con lo que se resta la capacidad operativa de la institución.” (Informe Evaluativo de las Actividades Ejecutadas en el año 2007. 04 de diciembre del 2007)

El pago de las Nóminas antes indicadas sobre todo en el año 2006 generó grandes problemas de espacios físicos para ordenar al creciente personal de nuevo ingreso, aglomeraciones de personal en local de caja general al presentarse a retirar sus pagos de salarios de las distintas nóminas existentes y otros conceptos.

Las medidas de ordenamiento de los Recursos Humanos planteadas por el DGAA con respecto a las Nóminas manifiesta el informante que la línea principal ha sido reducir estas nóminas al punto que solo quede una nómina fiscal y una nómina de asesores.

En reunión entre el DGAA y los responsables de Oficina de la División de Finanzas del día 27 de Enero del 2007 se le hicieron al DGAA varias propuestas para mejorar el orden en el sistema de los diversos pagos y solventar en parte la acumulación de exceso de personal sin embargo no tomó decisión sobre las propuestas presentadas ni mejoró de su parte el desorden causado por el exceso personal que buscaba sus prestaciones en caja general en ese año.

No obstante, estas medidas posteriores del DGAA pueden considerarse en parte por la necesidad de organizar la incorporación excesiva de personal a lo interno de la A.N. y los desajustes de su presupuesto anual, aunque las mismas no incluyen tácitamente ni objetivamente tomar en cuenta el contenido de las NTCl, puede sí contarse como un

esfuerzo de la administración por ordenar su estructura organizacional, acción que se enmarca en el punto 1 del Apéndice I de las NTCl, Organización Administrativa.

#### *4.8.- Procesos Contables y Financieros Relacionados*

En el año 2006 se abrieron cuentas bancarias en BDF, BANPRO y BAC exclusivamente para el depósito de salarios del personal de nuevo ingreso, lo que significó la emisión de un cheque cada mes por el total mensual devengado de los empleados y así mismo, previamente, efectuar las operaciones de comprobación de contratos, cálculos relacionados con deducciones y los montos netos a transferir o depositar en cada cuenta una vez que el depósito se haya realizado en el banco respectivo.

Esta medida en parte vino a disminuir la presión generada por el personal sobre el área de caja general, no obstante, se produjeron otros inconvenientes como: atrasos en la elaboración de los cálculos previos y el subsecuente envío del cheque a cada banco, lo que generó mucha inconformidad en los empleados a lo interno del Parlamento.

El mes de Agosto del 2006 se realizó consulta al MHCP respecto a si era posible que los depósitos de salarios de cada empleado se realizara vía MHCP de los fondos del presupuesto de la Asamblea Nacional a lo que se tuvo una respuesta afirmativa de esa Entidad, lo que de inmediato se hizo del conocimiento de la DGAA y de la Dirección Financiera a fin de que se analizara y orientaran las medidas respectivas para mejorar aún más la eficiencia y calidad en los procesos de pagos del personal de la Entidad objeto de estudio. Sin embargo, durante el resto del año no se produjo ninguna orientación en ese particular ni por la DGAA ni por la División Financiera.

No obstante, en el informe antes referido del DGAA dirigido al Presidente de la A.N. a finales del 2007 en el punto 3 del mismo, denominado “Formas de Pago” se expresa:

“.... con el ánimo de reducir los tiempos de pago y ayudar al ordenamiento de las finanzas, se ha impulsado el sistema de pago por transferencia, esto con el objetivo de facilitarles la gestión de pago de salario mensual.

En coordinación con entidades bancarias tales como: BAC, BANCENTRO, BDF Y BANPRO realizaron una exposición en la que se les dio a conocer a los trabajadores los beneficios que ofrece cada una de las entidades al pagarse a través de transferencias y la mayoría del personal optó por ese sistema.”(Informe Evaluativo de las Actividades Ejecutadas en el año 2007. 04 de Diciembre 2007)

Nuevamente se observa que la DGAA valoró la conveniencia de la opción de pago propuesta en Agosto del 2006 no obstante, la implementación de mejoras en la eficiencia de los procesos de pagos se da un poco tardía si se considera que las modificaciones necesarias para las mismas no constituyen largos períodos para ponerlas en funcionamiento.

Sin embargo, se puede decir que tal decisión sobre las formas de pago se enmarcan cabalmente en la definición del control interno de las NTCl y en el cumplimiento de sus objetivos ya indicados

#### *4.9.- Auditoría Interna*

Ley Orgánica de la CGR de Diciembre 1980 Ley No. 625, establece que:

“Arto. 58 Manual de Auditoría Interna: cada Unidad de Auditoría Interna, formulará, publicará y mantendrá actualizado un manual de auditoría gubernamental para la Entidad u Organismo que presente en un solo instrumento una descripción de las características y procedimientos de auditoría particularmente aplicables a dicha Entidad u Organismo.

... Arto. 161, numeral 2: el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna tiene el deber de diseñar y mantener actualizado el manual de auditoría interna.” (Ley No. 625 de Diciembre 1980 Ley Orgánica de la CGR).

En este sentido, tanto al Jefe de la UAI como al de la DGAA le fue solicitado el manual referido en Noviembre del 2007 o normativa similar vigente por cuanto a esa fecha la Ley Orgánica de la CGR contaba ya con casi veintisiete años de haberse expedido, razón que hizo suponer la existencia del manual conforme lo estableció la Ley Orgánica, pero sobre tal solicitud no se presentó evidencia alguna de su existencia o elaboración por parte del DGAA ni del Auditor Interno.

En el mismo sentido, el mes de Diciembre 2007 se solicitaron a la DGAA la normativa de la Comisión Ética para el Uso y Autorización de Publicaciones por medio de la Página Web de la Asamblea Nacional o el documento formal oficial vigente que amparaba las decisiones e informaciones publicadas por ese medio de difusión, ante la evidente trascendencia, importancia y responsabilidad por las informaciones publicadas en nombre y representación de la Asamblea Nacional.

En esa ocasión se señaló al DGAA que debido a la importancia y trascendencia del uso e información publicada por ese medio, quienes tomaban la decisión de la publicación y por el contenido de la misma debían ser las personas mejor dotadas desde el punto de vista ético y profesional y la información debería ser veráz y confiable.

Sobre esta solicitud no se presentó evidencia alguna de su existencia o elaboración por parte del DGAA.

Otras normativas solicitadas a la DGAA al tenor de lo estipulado en el arto. 181 numerales 2 y 5 de la Ley 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo fueron la normativa

para el personal administrativo y la normativa para el funcionamiento interno de la Dirección General de Asuntos Administrativos.

En vista de que tal documentación de respaldo para el ajuste de los sistemas administrativos y de la Unidad de Auditoría Interna conforme lo establecido por las NTCI no fueron presentados, se concluye que estos documentos no fueron elaborados y no entraron en vigencia a lo interno de la Asamblea Nacional, constituyendo este hecho un incumplimiento a las responsabilidades del sector público establecidas en las NTCI y en la Ley Orgánica de la CGR.

Así mismo, la no presentación de las normativas para el personal administrativo y la normativa interna de la DGAA, solicitadas casi un año después de su aprobación y publicación, imponen una conclusión en similar sentido a la falta del manual de auditoría interna; o no fueron elaboradas o no entraron en vigencia, o ambos.

Se puede concluir diciendo que no existe normatividad de respaldo en la DGAA referida al ajuste de los SA al no elaborarse en la forma en que estaba prevista por la Ley Orgánica de la CGR, por tanto la misma no existe y no tiene incidencia alguna en la calidad de los resultados operativos y financieros de la DGAA. No obstante, su falta de elaboración en el caso del manual de auditoría y de los reglamentos específicos para el ajuste de los SCI del objeto de estudio a lo estipulado por las NTCI, es un incumplimiento a la Ley Orgánica de la CGR y en el caso de las normativas interna y del personal administrativo que no fueron elaboradas por la DGAA es un incumplimiento a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Los propósitos de solicitar el manual de auditoría interna eran los de comparar la existencia de la normatividad apropiada para el ajuste de los sistemas de control interno de conformidad con lo establecido en las NTCI y así mismo, apoyar la tesis de que

debido al tiempo transcurrido entre la emisión de la Ley Orgánica de la CGR (Diciembre 1980) y la fecha de solicitud del manual de auditoría este no solo debería existir sino también haber servido de base durante muchos años para que las distintas dependencias de la AN aplicaran su contenido a las distintas operaciones y actividades diarias.

No obstante, ninguno de los Jefes de las dependencias recurridos (DGAA y UAI) presentaron evidencias de la existencia o elaboración de dicho manual ni dieron explicación alguna de lo solicitado.

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1.- Conclusiones**

1.- Se puede decir que la implementación de las NTCl en el objeto de estudio fue deficiente en el período 2004-2009 ante la carencia de varios elementos indispensables para evidenciar apropiadamente su promoción y la influencia sobre la calidad de los procesos administrativos y financieros realizados a través de la DGAA.

2.- Para fines de la presente investigación, la implementación del SIUE, módulo del SIGFA, en el mismo año de emisión de las NTCl vino a convertirse en un generador de calidad sobre los sistemas de control interno del objeto de estudio.

2.- Ausencia de una estrategia congruente de desarrollo previa y posteriormente a la implementación de las NTCl por parte de la CGR y UAI del objeto de estudio, acorde con su trascendencia e importancia para las entidades públicas.

3.- Resistencia al cambio de los principales funcionarios de la DGAA en relación a la implementación de las NTCl, quienes muestran una excesiva confianza y apego a los tradicionales modelos de control y evaluación sobre los sistemas de control interno

4.- Componentes de evaluación del Control Interno según el Informe COSO contenidos en las NTCl: Ambiente de Control, Administración del Riesgo, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión y Monitoreo, no están desarrollados uniformemente ni totalmente en la Ley Orgánica de la CGR (Ley No. 625 de Diciembre 1980) vigente en la fecha del período en estudio, ni en las NAGÚN actualizadas al 2008 vigentes a la fecha, ni en la nueva Ley Orgánica de la CGR, según supervisiones de auditoría de la CGR y UAI del objeto de estudio, los cuales tampoco hacen referencia al grado de ajuste de los SCI en relación con el cumplimiento de las NTCl.



5.- Al final del 2007 los esfuerzos realizados a lo interno de la DGAA para el ordenamiento de las Nóminas del objeto de estudio y para el mejoramiento de los sistemas de pago, constituyen aportes importantes para el logro de los objetivos del control interno según COSO: a).- Administración Eficaz y Eficiente de las operaciones, b).- Confiabilidad de la Rendición de Cuentas y c).- Cumplimiento de Leyes, Normas y Regulaciones

6.- Débil función de auditoría interna en el período, sin liderazgo en relación con la producción de normas específicas de control interno del objeto de estudio para la promoción, implementación y supervisión del ajuste los SCI a lo establecido en las NTCl

8.- Normas Técnicas de Control Interno y Apéndice I son utilizados por la UAI del objeto de estudio como instrumento de uso exclusivo del personal de auditoría y no como un instrumento que todos deben cumplir sin excepción como parte del sector público

9.- Marco Normativo Interno del objeto de estudio se presenta deficiente ante la inexistencia y falta de desarrollo de normas por parte de la DGAA y UAI, específicamente los siguientes instrumentos establecidos en las NTCl, en la Ley Orgánica de la CGR y Ley Orgánica del Poder Legislativo:

a).- Manual de Auditoría Interna (Arto. 58 y 161, numeral 2 de la Ley No. 625 de Diciembre 1980)

b).- Normas Técnicas de Control Interno (NTCl) Título I: Fundamento de las NTCl, numeral 5, Objetivos de las NTCl (La Gaceta No. 234 del 01 de Diciembre del 2004)

c).- Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo; Arto. 181, numerales 2 y 5 (La Gaceta No. 26 del 06 Febrero del 2007)

## **5.2.- Recomendaciones**

1.- La Máxima Autoridad del objeto de estudio en coordinación con las Unidades de Auditoría Interna y con la colaboración de la CGR deberían valorar la realización de un estudio a través de una encuesta o cuestionario para elaborar un diagnóstico sobre el grado del ajuste de sus SCI e implementación de las NTCl a fin de elaborar un programa de capacitación y adaptación a la medida de sus propias necesidades al que deberían darle seguimiento y cumplimiento conjuntamente

2.- El Consejo Superior de la CGR debería analizar la posibilidad de contratar especialistas externos en el tema de la aplicación del Informe COSO en las Entidades y Organismos del sector público, a fin de valorar la posibilidad de modificarlos procedimientos y modelos de evaluación e informes de auditoría gubernamental y estandarizar la estructura de evaluación conforme lo establecido en las NTCl, actualizando además la Ley Orgánica de la CGR y las NAGÚN mediante el desarrollo de parámetros de evaluación para sus componentes: Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión y Monitoreo en vista que a la fecha únicamente se encuentra desarrollado el componente Actividades de Control, a través del Apéndice I de las NTCl

3.- La Máxima Autoridad del objeto de estudio en coordinación con la CGR deberían valorar la realización de talleres de capacitación para los auditores gubernamentales, Jefes de las UAI y miembros de las UAI a fin de elevar la capacidad técnica de este personal alrededor de la implementación de las NTCl, el ajuste de sus SCI y la elaboración de las normativas correspondientes.

4.- La CGR debería valorar desarrollar la capacidad de medir, determinar e informar a través de sus informes, el grado de ajuste de los SA y de UAI de las Entidades y

Organismos del sector público en general y del objeto de estudio en particular a partir del desarrollo de los componentes del Informe COSO

## **REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**

Decreto No. 625 de Diciembre de 1980 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR)

El Nuevo Diario, 27 de Junio 2009

Informe Anti Corrupción Año 2006. Grupo Cívico Ética y Transparencia

La Constitución Política de la República de Nicaragua (Año 2004)

La Gaceta No. 113 del 18 de Junio del año 2009 Ley No. 681: Nueva Ley Orgánica de la CGR de Junio 2009

Ley de Probidad de los Servidores Públicos (Ley No. 438)

La Gaceta No. 70 del 16 de Abril de 1995 Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Nicaragua (NAGUN)

La Gaceta No. 234 del 01 Diciembre del 2004 Normas Técnicas de Control Interno

La Gaceta No. 236 del 02 de Diciembre del 2004 Apéndice I de las NTCI

La Prensa, 15 de Septiembre 2008

Ley No. 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo

Ley de Presupuesto del año 2004

Ley de Régimen Presupuestario, Ley No. 51

NAGUN actualizadas en Noviembre del 2008

Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario del año 2005 y 2006

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AN	: Asamblea Nacional
AMUNIC	: Asociación de Municipios de Nicaragua
Arto.	: Artículo
Bancentro	: Banco de Crédito Centroamericano
Banpro	: Banco de la Producción
BAC	: Banco de América Central
BDF	: Banco de Finanzas
CGR	: Contraloría General de la República
CI	: Control Interno
COSO (Trad.)	: Comité de Promoción Organizacional
DGAA	: Dirección General de Asuntos Administrativos
DGI	: Dirección General de Ingresos
E y T	: Ética y Transparencia
GTZ (Trad.)	: Agencia de Cooperación Alemana
MHCP	: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NTCI	: Normas Técnicas de Control Interno
NAGUN	: Normas de Auditoría Gubernamental Nicaragua
PRODELFI	: Programa de Desarrollo Fiscal
PROGODEL	: Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local
SCI	: Sistema de control interno
SIGFA	: Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SIEP	: Sistema de Ejecución Presupuestaria
SIUE	: Sistema de Unidad Ejecutora
Trad.	: Traducción
UAI	: Unidad de Auditoría Interna